

Die Kriegs- und Finanzverfassung des Deutschen Bundes

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

WALTER SCHNABL

Landgerichtsrat aus Teplitz

Marburg

1966

Die Kriegs- und Finanzverfassung des Deutschen Bundes

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität zu Marburg



vorgelegt von

WALTER SCHNABL

Landgerichtsrat aus Teplitz

Marburg

1966



Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen
Fakultät angenommen am: 15. März 1966

Berichterstatter: Professor Dr. Görg

Mitberichterstatter: Professor Dr. Dr. Pirson

Tag der mündlichen Prüfung: 17. März 1966

I n h a l t s v e r z e i c h n i s

	Seite
<u>Abkürzungs- und Schrifttumsverzeichnis</u>	8
<u>Einleitung</u>	15
E r s t e r T e i l	
<u>SACHDARSTELLUNG DER KRIEGS- UND FINANZVERFASSUNG</u>	
<u>UND IHRE BEWÄHRUNG IN DER PRAXIS</u>	
A) <u>K r i e g s v e r f a s s u n g</u>	18
I) Die Zuständigkeit des Deutschen Bundes in Vertei- digungsangelegenheiten	18
1) Bundeszweck und Bundesgewalt	18
2) Der Deutsche Bund als eine in politischer Einheit verbundene Gesamtmacht	19
a) Verteidigungskrieg	19
b) Unbedingte Beistandspflicht der Gliedstaaten	20
c) Vorbeugende Maßnahmen	21
d) Waffenstillstandsverhandlungen und Friedens= schluß	21
e) Gesandtschaftsrecht	22
3) Gliedstaaten mit bundesfremden Besitzungen und ausländische Staatsoberhäupter	22
a) Österreich und Preußen	22
b) Personalunion und das niederländische Gebiet von Limburg	23
c) Garantiepflcht des Bundes	23
d) Doppelstellung der Großmächte	24
e) Abgrenzung zwischen Gliedstaat und euro= päischer Macht	24
f) Motiv für die Abgrenzung	26
II) Das Bundesheer	26
1) Das Kontingentsheer unter dem Oberbefehl des Bundesfeldherrn	26
a) Grundzüge der Kriegsverfassung	26
b) Der Bundesfeldherr	27

c) Verbesserungen im preußischen Entwurf zur Bundesreform	29
d) Die Militärkommission	30
2) Aufbau, Zusammensetzung und Bereithaltung des Bundesheeres	32
a) Die Bundesmatrikel	32
b) Die Zusammensetzung der Armeekorps	34
c) Die kombinierten Armeekorps	35
d) Bereithaltung der Kontingente	37
e) Vollzähligkeit des Bundesheeres im Kriege	38
f) Kartellkonvention	38
III) Bundesfestungen	39
1) Rechtliche Grundlage	39
a) Errichtung der Bundesfestungen	39
b) Hoheits- und Privatrechte im Festungsbereich	40
2) Das Besatzungsrecht	40
a) Verteilung der Truppen	40
b) Ernennungsrecht hinsichtlich der militärischen Befehlshaber	41
c) Pflichten der Festungsgouverneure und Festungskommandanten	42
3) Reglement der Bundesfestung Mainz	43
IV) Die Kriegsmarine	47
V) Der Bundeskrieg gegen Dänemark	48
VI) Exekutiver Verfassungsschutz	50
1) Die Bundesexekution	50
a) Einordnung in das System der Kriegsverfassung	50
b) Wesen der Exekution	51
c) Ablauf des Exekutionsverfahrens	51
d) Beendigung des Exekutionsverfahrens	53
e) formlose Bundesexekution	53
2) Die Bundesintervention	54
a) Wesen der Intervention	54
b) Ablauf der Intervention	54
3) Fälle der Bundesexekution	55
a) formlose Bundesexekution gegen Preußen	55

	Seite
b) Bundesexekution gegen Braunschweig	55
c) Bundesexekution gegen Frankfurt	56
d) Der sog. Dänische Krieg	56
4) Fälle der Bundesintervention	57
a) Aufstand in Luxemburg	57
b) Eingreifen bei den Unruhen in Frankfurt	58
c) Bundesintervention in Kurhessen	58
d) Bundesintervention in Holstein	59
 B) <u>F i n a n z v e r f a s s u n g</u>	
I) Struktur der Finanzverfassung	61
II) Einnahmequellen des Deutschen Bundes	61
1) Umlagen für die Bedürfnisse der Bundeskanzlei=	
kasse	61
2) Umlagen zur Deckung der übrigen finanziellen	
Bedürfnisse	63
a) Geldmatrikel	63
b) schematische Festsetzung der Geldmatrikel	63
c) Umfang der erhobenen Matrikularbeiträge	63
d) unbedingte Zahlungsverpflichtung	64
3) Sonstige Einnahmequellen des Deutschen Bundes	64
III) Ausgaben des Deutschen Bundes	64
1) Allgemeine Aufwendungen für die Verwaltung	64
2) Ausgaben für die Verteidigung des Bundesgebietes	65
a) Ausgaben für die Bundesfestungen	65
b) Ausgaben für die Militärkommission	68
c) Ausgaben für den Bundesfeldherrn und das	
Hauptquartier	68
d) Ersatz der Aufwendungen einzelner Gliedstaaten	69
e) Unterstützung der durch Kriegseinwirkungen	
in Mitleidenschaft gezogenen Gliedstaaten	69
3) Sonstige Ausgaben	70
a) Besondere Verpflichtungen des Deutschen	
Bundes	70
b) Die durch die politischen Ereignisse des	
Jahres 1848 bedingten Aufwendungen	71

c) Finanzierungsmaßnahmen während des Bestehens der provisorischen Zentralgewalt und der Reichsregentschaft	72
d) Regelung nach den Ereignissen der Jahre 1848/49	74
IV) Die Verwaltung der Bundeskassen	75
1) Zunächst geltende Grundsätze	75
2) Verbesserte Regelung	76
V) Verhältnis des Deutschen Bundes zum Deutschen Zollverein	77
1) Die Zuständigkeit des Deutschen Bundes in Zoll- und Handelsfragen	77
2) Preußens Bemühungen um eine gemeinsame Zollpolitik und die Gründung des Deutschen Zollvereins	77
3) Die Organisation des Deutschen Zollvereins und seine Beziehungen zum Deutschen Bund	79
VI) Wirtschaftsgesetzgebung im Bereich des Deutschen Bundes	80
1) Die im Rahmen ihrer Kompetenz von der Bundesversammlung beschlossenen Gesetze	80
2) Die übereinstimmenden Landesgesetze	81
VII) Liquidation des Bundesvermögens	83

Z w e i t e r T e i l

RECHTLICHE WÜRDIGUNG IM HINBLICK AUF DIE JURISTISCHE QUALITÄT DES DEUTSCHEN BUNDES

A) <u>Staatenbund und Bundesstaat in der Literatur des 19. und 20. Jahrhunderts</u>	
I) Begriffliche Trennung von Staatenbund und Bundesstaat	84
1) Der Staatenbund als Staat oder als bloße Verbindung von Staaten	84
2) Der Staatenbund als eine staatsrechtliche oder völkerrechtliche Staatenverbindung	85

3) Berechtigung der Unterscheidung zwischen Staatenbund als völkerrechtlicher und Bundesstaat als staatsrechtlicher Staatenverbindung	87
II) Wesentliche Unterscheidungsmerkmale zwischen Staatenbund und Bundesstaat nach der zeitgenössischen Rechtslehre und der heutigen Auffassung	87
1) Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen den älteren und den modernen Theorien	87
2) Die Doktrin des 19. Jahrhunderts	88
a) Die Herrschaft als Merkmal der Staatspersönlichkeit	88
b) Die Souveränität	89
c) Die temporäre Bedeutung des Souveränitätsgedankens	90
d) Anwendung des Souveränitätsbegriffs auf politische Gemeinschaften	91
e) Identifizierung der Kompetenz-Kompetenz mit der Souveränität	92
f) Bundesvertrag und Bundesverfassung	93
g) Die Souveränität als ein brauchbares Indiz	94
3) Standpunkt der heutigen Rechtslehre	94
a) Verhältnis zu den Einwohnern der Gliedstaaten	94
b) Föderative und unitarische Organe	95
4) Ergebnis	96
B) <u>Die aus den Bestimmungen der Verfassung des Deutschen Bundes und der Bundespraxis zu ziehenden rechtlichen Folgerungen</u>	
I) Widerspruch im Verfassungstext	98
1) Der für das Vorliegen eines völkerrechtlichen Vereins sprechende Wortlaut der Wiener Schlußakte und des Präsidialvortrags	98
2) Bestimmungen, die gegen das Vorliegen eines völkerrechtlichen Vereins sprechen	99

	Seite
II) Untersuchungen über das Vorliegen einer Staats= gewalt	100
1) Der Deutsche Bund als Völkerrechtssubjekt	100
a) Auftreten als Gesamtmacht	100
b) Die Völkerrechtssubjektivität kein Wesens= merkmal des Staates	100
2) Der deutsche Bund als selbständiges Vermögens= subjekt	101
a) Der Bundesfiskus	101
b) Der Bundesfiskus kein Wesensmerkmal des Staates	102
3) Vorhandensein eines gemeinsamen Organs	102
4) Ausschluß des Austrittsrechtes	103
5) Die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung im Innern	104
6) Die Struktur der Kriegsverfassung	106
a) Vorbemerkung	106
b) Kriegsverfassung des alten Reiches	106
c) Verbesserungen im Deutschen Bund	107
d) Vergleich mit der Kriegsverfassung des Nord= deutschen Bundes und des Deutschen Reiches	107
7) Die Struktur der Finanzverfassung als Ergebnis der historischen Entwicklung	110
a) ungebundene Matrikularbeiträge	110
b) Fehlen einer direkten Finanzhoheit	111
III) Die räumliche Grundlage der Staatsgewalt	113
1) Mittelbares und unmittelbares Staatsgebiet	113
2) Die Gebietshoheit in den Bundesfestungen	114
IV) Die souveräne Staatsgewalt	115
1) Die Entscheidungsbefugnis in den existenziellen Fragen der deutschen Politik	115
2) Das Verhältnis des Deutschen Bundes zu den beiden Großmächten	115
V) Das Verhältnis der Bundesgewalt zu den Bewohnern der Gliedstaaten	119
1) Die Bundesangehörigkeit der Einwohner	119

2) Bestimmungen der Bundesverfassung, die sich auf die Bewohner beziehen	120
a) Garantierte Rechte	120
b) Die Bundesgesetze	120
c) Vollziehung der Bundesgesetze	121
d) Die Bundesintervention und Bundesexekution	121
3) Die Rechtsbeziehungen zu der Einwohnerschaft in den Bundesfestungen	122
4) Einwirkung der Bevölkerung auf den Gesamtwillen des Bundes	122

Z u s a m m e n f a s s u n g	123
-------------------------------	-----

L e b e n s l a u f	
---------------------	--

A b k ü r z u n g s - u n d S c h r i f t t u m s =v e r z e i c h n i s

- | | |
|-------------------------|---|
| Affolter, Staatsrecht | Albert Affolter, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, 2.Auflage, Bern 1923 |
| Affolter, Staat u.Recht | Derselbe, Staat und Recht, in: Hirths Annalen des Deutschen Reiches 1903, S.824 ff |
| Bernhardt | Rudolf Bernhardt, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, in: Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht des Max-Planck-Instituts, Heft 32, Köln-Berlin 1957 |
| Brie | Siegfried Brie, Theorie der Staatenverbindungen, Festschrift zum 500-jährigen Jubiläum der Universität Breslau, Breslau 1886 |
| B.A. | Bundesakte vom 8.Juni 1815, in: Huber, Dokumente, S.75 ff |
| CJCG | Corpus Juris Confoederationis Germanicae, Staatsakten für Geschichte und öffentliches Recht des Deutschen Bundes, 3 Bände, hrsg.v. Guido v. Meyer, 3.Auflage, Frankfurt 1859 |
| Ebers | Godehard Josef Ebers, Die Lehre vom Staatenbund, Breslau 1910 |
| Ex.O. | Exekutionsordnung vom 3.August 1820, in: Huber, Dokumente, S.105 ff |
| Europ.Dok. | Europa, Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, München 1962 |
| Gerber | Karl Friedrich Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, 2.Auflage, Leipzig 1869 |
| Gerloff | Wilhelm Gerloff, Die Finanzgewalt im Bundesstaat, Frankfurt 1948 |
| v.Gierke | Otto von Gierke, Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft, unveränderte 2.Auflage, Darmstadt 1961 |

- G.Z.d.K.V. Grundzüge der Kriegsverfassung, in: Prot.d.B.v. vom 9.April 1821, 15. Sitzung, § 99
- Haenel, Staatsrecht Albert Haenel, Deutsches Staatsrecht, Bd.1: Die Grundlagen des deutschen Staates und die Reichsgewalt, Leipzig 1892
- Haenel, Studien Derselbe, Studien zum Deutschen Staatsrecht, Bd.1: Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung, Leipzig 1873; Bd.2: Die organische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung, Leipzig 1880
- Hensel Albert Hensel, Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung, Berlin 1922
- Herzog Roman Herzog, Bundes- und Landesstaatsgewalt im Bundesstaat, in: DÖV 1962, S.81 ff
- Huber, Dokumente Ernst Rudolf Huber, Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, 2.Auflage, Bd.1: Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850, Stuttgart 1961
- Huber, Quellen Derselbe, Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, Bd.1: Deutsches Verfassungsrecht im Zeitalter des Konstitutionalismus, Tübingen 1949
- Huber, Verfassungs= geschichte Derselbe, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd.1: Reform und Restauration 1789-1830, Stuttgart 1957; Bd.2: Kampf um Einheit und Freiheit 1830-1850, Stuttgart 1960; Bd.3: Bismarck und das Reich, Stuttgart 1963
- Jellinek, Staaten= verbindungen Georg Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882
- Jellinek, Staatslehre Derselbe, Allgemeine Staatslehre, 3.Auflage, 7.Neudruck (unveränderter Nachdruck des 5.Neudrucks der 3.Auflage, die von Walter Jellinek mit Verwertung des handschriftlichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt wurde), Bad Homburg 1960

- v.Kaltenborn Carl von Kaltenborn, Geschichte der Deutschen Bundesverhältnisse und Einheitsbestrebungen von 1806-1856 unter Berücksichtigung der Entwicklung der Landesverfassungen, zwei Bände, Berlin 1857
- Kelsen, Souveränität Hans Kelsen, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Beiträge einer reinen Rechtslehre, Neudruck der 2.Auflage von 1928, Aalen 1960
- Kelsen, Staatslehre Derselbe, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925
- Kloeppel (ohne Vorname) Kloeppel, Dreißig Jahre Deutscher Verfassungsgeschichte 1867-1897, Bd.1: Die Gründung des Reiches und die Jahre der Arbeit 1867-1877, Leipzig 1900
- Klüber, Öffentliches Recht Johann Ludwig Klüber, Öffentliches Recht des Deutschen Bundes und der Bundesstaaten, 3.Auflage, Frankfurt 1831
- Klüber, Staatsarchiv Derselbe, Staatsarchiv des Deutschen Bundes, zwei Bände, Erlangen 1816/17
- Klüber-Welcker Derselbe, Wichtige Urkunden für den Rechtszustand der Deutschen Nation mit eigenhändigen Anmerkungen von Klüber, aus dessen Papieren mitgeteilt und erläutert von C.Welcker, Mannheim 1844
- K.V. Nähere Bestimmungen der Kriegsfassung des Deutschen Bundes, in: Prot.d.B.V.v.12.April 1821, 17.Sitzung § 102 und Prot.d.B.V.v.11.Juli 1822, 24.Sitzung, § 193
- Kunz Josef Kunz, Die Staatenverbindungen in: Handbuch des Völkerrechts, 2.Bd., hrsg.von Fritz Stier-Somlo in Köln, Stuttgart 1929
- Laband, Staatsrecht Paul Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, vier Bände, 5.Auflage, Tübingen 1911-1914
- Laband, Reichsstaatsrecht Derselbe, Deutsches Reichsstaatsrecht, nach dem Tode des Verfassers bearbeitet von Otto Mayer, 7.Auflage, Tübingen 1919

- Laband, Annalen
Derselbe, Das Finanzrecht des Deutschen Reiches, in: Hirths Annalen des Deutschen Reiches 1873, S.406ff
- v.Leonhardi
Philipp Friedrich Wilhelm Freiherr von Leonhardi, Versuch einer Entwicklung der Kriegsverfassung des Deutschen Bundes, Frankfurt 1835
- Makarov
Alexander Makarov, Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechtes, 2.Auflage, Stuttgart 1962
- Meyer, Bundesrecht
Georg Meyer, Grundzüge des Norddeutschen Bundesrechts, Leipzig 1868
- Meyer, Staatsrecht
Derselbe, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7.Auflage, nach dem Tode des Verfassers bearbeitet von Gerhard Anschütz, München u.Leipzig 1919
- Mode
Richard Mode, Doppelsouveränität im Deutschen Reich, zugleich ein zivilistischer Beitrag zur Lehre von den Solidarrechten, Berlin 1900
- Nawiasky
Hans Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920
- Nd.V.
Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16.April 1867, in: Huber, Quellen, S.317 ff
- Paulsk.V.
Paulskirchenverfassung (Frankfurter Reichsverfassung) vom 28.März 1849, in: Huber, Quellen, S.241 ff
- Poetsch-Heffter
(ohne Vorname), Staatspolitische Würdigung der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 25.Okt.1932 im Konflikt des Reiches mit Preußen, in: Reich und Länder, Zeitschrift für die Entwicklung der Verfassung, Verwaltung und Finanzen in Deutschland 1932, S.309 ff
- Prot.d.B.V.
Protokolle der Bundesversammlung, Originalausgabe der Bundestagsprotokolle, gedruckt von der Andräischen Bundestags-Präsidialdruckerei in Frankfurt am Main, vorhanden im Hess. Staatsarchiv in Wiesbaden

- Regl. Reglement der Bundesfestung Mainz vom 27. September 1832, in: CJCG, Bd.2, S.255 ff
- Rehm Hermann Rehm, Allgemeine Staatslehre, Freiburg im Breisgau 1899
- R.D.H. Reichsdeputationshauptschluß vom 25. Februar 1803, in: Huber, Dokumente, S.1 ff
- Reich und Länder Reich und Länder, Zeitschrift für die Entwicklung der Verfassung, Verwaltung und Finanzen in Deutschland, Verlag Hess, Stuttgart
- R.V. Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, in: Huber, Quellen, S.345 ff
- Satz.d.UN Die Satzung der Vereinten Nationen, mit den vorbereitenden Dokumenten und dem Statut des Internationalen Gerichtshofes, hrsg. und eingeleitet von Wilhelm Grewe mit einer Übersetzung ins Deutsche von Walter Truckenbrodt, Göttingen 1948
- Scheuner Ulrich Scheuner, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, in: DÖV 1962, S.641 ff
- Schmitt, Theologie Carl Schmitt, Politische Theologie, 4 Kapitel zur Lehre von der Souveränität, München und Leipzig 1934
- Schmitt, Verfassungslehre Derselbe, Verfassungslehre, München und Leipzig 1928
- Schnabel Franz Schnabel, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Bd.1: Die Grundlagen, 3. Auflage, Freiburg 1947; Bd.2: Monarchie und Volkssouveränität, 2. Auflage, Freiburg 1949; Bd.3: Erfahrungswissenschaften und Technik, 2. Auflage, Freiburg 1950
- Schücking-Wehberg Walter Schücking und Hans Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 3. Auflage, Berlin 1931
- Schw.B.Vertr. Schweizer Bundesvertrag vom 7. August 1815, in: Verfassungsurkunden, S.227 ff

- Schw.B.V. Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 19. April 1874, in: Verfassungsurkunden, S.233 ff
- v.Seydel Max von Seydel, Der Bundesstaatsbegriff, in: Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft 1872, S.185 ff
- Somló Felix Somló, Juristische Grundlehre, 2.Auflage, Leipzig 1927
- Stenographischer Bericht Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen Nationalversammlung zu Frankfurt, hrsg. auf Beschluß der Nationalversammlung durch die Redaktionskommission und in deren Auftrag von Prof.Franz Wiegand, 9 Bände, Frankfurt 1848/49
- Treitschke Heinrich von Treitschke, Deutsche Geschichte im 19.Jahrhundert, Bd.1: Bis zum zweiten Pariser Frieden, 3.Auflage, Leipzig 1882; Bd.2: Bis zu den Karlsbader Beschlüssen, 2.Auflage, Leipzig 1883; Bd.3: Bis zur Juli Revolution, 3. Auflage, Leipzig 1889
- Triepel, Recht Heinrich Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig 1899
- Triepel, Unitarismus Derselbe, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich, Tübingen 1907
- Usteri Johann Martin Usteri, Theorie des Bundesstaates, Zürich 1954
- Verdross Alfred Verdross, Lehrbuch des Völkerrechts, 2.Auflage, Wien 1950 (hiernach zitiert), 4.Auflage unter Mitarbeit von Karl Zemanek, Wien 1959
- Verfassungsurkunden Verfassungsurkunden von Staatenverbindungen, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Essen 1953
- Waitz Georg Waitz, Grundzüge der Politik, Göttingen 1862
- Weim.V. Weimarer Verfassung vom 11. August 1919

W.Schl.A.

Wiener Schlußakte vom 15.Mai 1820,
in: Huber, Dokumente, S.81 ff

Zachariä

Heinrich Albert Zachariä, Deutsches
Staats- und Bundesrecht, 1.Auflage,
3 Bände, Göttingen 1845

Zoepfl

Heinrich Zoepfl, Grundzüge des ge=
meinen deutschen Staatsrechts mit
besonderer Rücksicht auf das allge=
meine Staatsrecht und auf die neue=
sten Zeitverhältnisse, 5.Auflage,
Leipzig 1863

Zorn

Philipp Zorn, Staatsrecht des Deut=
schen Reiches, 2.Auflage, 1.Band:
Verfassungsrecht, Berlin 1895

E i n l e i t u n g

In der vorliegenden Arbeit soll nicht nur die Kriegs- und Finanzverfassung des Deutschen Bundes isoliert behandelt, sondern anhand des zusammengetragenen Materials die juristische Qualität des Deutschen Bundes neu untersucht werden.

Gerade die Einigungsbestrebungen in Europa geben Anlaß, sich den staatlichen Zusammenschlüssen des vergangenen Jahrhunderts zuzuwenden, in denen - entsprechend den damaligen politisch-geistigen Strömungen - die Gemeinschaften verwirklicht wurden, die auf einer höheren Ebene zu schaffen sich die europäische Einigungspolitik zum Ziel gesetzt hat. Wenn überhaupt die westeuropäischen Staaten sich zusammenschließen, dann kann das nur auf föderativer Basis geschehen.

Jede Staatenverbindung ist wegen ihrer komplizierten Bauart und ihrer engen Bindung an wandelbare geschichtliche Gegebenheiten ein Gebilde, dessen Wesen und Eigenart immer nur am konkreten Einzelfall wirklich erfaßt werden kann. Deshalb erscheint es angebracht, zunächst das umfangreiche Material zusammenzutragen und zu ordnen und dann anhand des gesammelten Stoffes die Frage nach dem Wesen des Deutschen Bundes zu stellen.

Dabei darf die Bedeutung der Theorien über die Staatenverbindungen nicht unterschätzt werden. Sie liefern die Grundanschauungen und Bilder, von denen sich das Staatsleben weitgehend leiten läßt.

Selten sind zu einem Fragenkomplex so viele divergierende Meinungen vertreten worden wie hinsichtlich der Lehre von Staatenbund und Bundesstaat. Dabei herrscht noch nicht einmal Einigkeit über die völkerrechtliche, bzw. staatsrechtliche Qualifizierung dieser politischen Gebilde. Die größten Schwierigkeiten aber bereitet die genaue Abgrenzung dieser Gebilde zueinander, weil die Übergänge zwischen ihnen fließender sind, als es manche Autoren wahrhaben wollen. Man darf aber auch nicht in den entgegengesetzten Fehler verfallen, jede genaue Abgrenzungsmöglichkeit zwischen Staatenbund und Bundesstaat zu verneinen und deshalb neue Begriffsgebilde zu erfinden,

mit denen wissenschaftlich nicht viel anzufangen ist. Die Herausarbeitung der beiden Formen des Bundesverhältnisses behält immer noch praktischen Wert für eine Einteilung föderaler politischer Gebilde.

Die Hauptschwäche der älteren Konzeption des Staatenbundes und des Bundesstaates liegt in ihrer Konzentration auf rein formale und konstruktive Gesichtspunkte.

Heute versucht man sich von den formalistischen Theorien weitgehend zu lösen, die zum großen Teil einer überholten Staatsvorstellung entstammen. Ein klares Unterscheidungsmerkmal, das auf alle politischen Gebilde der Geschichte angewandt werden kann, hat man aber auch noch nicht herausarbeiten können.

Zwar muß man die gewonnenen neuen Erkenntnisse zur rechtlichen Qualifikation heranziehen, kann jedoch den Deutschen Bund nur dann als "Bund" oder "Staat" richtig erfassen, wenn man berücksichtigt, daß das Hauptmerkmal staatlicher Tätigkeit auch noch im 19. Jahrhundert die Ausübung von Herrschaftsgewalt darstellte. Im modernen Staat verschwindet das Herrschaftsmoment zum Teil, wenn man die rein sozialen und wirtschaftlichen Aufgaben, die der Staat heute zu lösen hat, in Betracht zieht.

Deshalb können die neueren Theorien der Bundes- und Staatslehre, die auf den Vorstellungen von einem modernen demokratischen Staate beruhen, nicht allein zur Klärung der Frage, ob ein politisches Gebilde des vergangenen Jahrhunderts als Staatenbund oder Bundesstaat anzusehen ist, herangezogen werden.

Für die Staaten des 19. Jahrhunderts war das Herrschaftsprinzip das augenscheinlichste Kennzeichen des Staates. Das Herrschaftsverhältnis "Befehlen - Gehorchen" kommt am schärfsten in der Kriegstätigkeit des Staates zum Ausdruck. Ebenso findet das herrschaftliche Verhältnis in der Aufrechterhaltung der inneren Ordnung deutlichen Ausdruck. Folglich scheint eine Antwort auf die Frage, ob der Deutsche Bund als Staat oder lediglich als ein völkerrechtliches Gebilde anzusehen ist, sich am ehesten aus der Gestaltung seiner Kriegsverfassung zu ergeben. In der Abgrenzung der verschiedenen Aufgaben und Pflichten des Bundes in bezug auf die Verteidigung, die Aufsicht,

die Intervention und Exekution und umgekehrt in der Mitwirkungsbefugnis der Glieder an den Entscheidungen des Bundes, soll diese Antwort gesucht werden. Nur aus der Summe der vielseitigen Beziehungen zwischen Bund und Gliedern und dem Spiel des wechselseitigen Zusammenwirkens läßt sich das Wesen und die Eigenart eines Bundes erfassen.

Bei der Untersuchung des vorliegenden Aufgabenbereichs soll deshalb auch weniger auf die technischen Einzelheiten des Heerwesens eingegangen werden, die mehr die Militärwissenschaft interessieren.

Vielleicht klingt es in der heutigen Zeit etwas seltsam, von Kriegs- und Finanzverfassung in einem Atemzug zu sprechen. Diese beiden Sachgebiete waren aber im Verfassungsrecht des Deutschen Bundes eng miteinander verknüpft. Es ist daher nicht abwegig, die Finanzverfassung als einen Teil der sog. Kriegsverfassung anzusehen. Die Mehrzahl ihrer Bestimmungen diente letzten Endes demselben Zweck, nämlich die äußere und innere Sicherheit des Deutschen Bundes zu gewährleisten. So wurden fast alle finanziellen Mittel des Bundes für den Verteidigungsbedarf verwendet; die übrigen Ausgaben waren im Vergleich dazu gering.

SACHDARSTELLUNG DER KRIEGS- UND FINANZVERFASSUNG UND
IHRE BEWÄHRUNG IN DER PRAXIS

A) K r i e g s v e r f a s s u n g
=====

I) Die Zuständigkeit des Deutschen Bundes in Verteidigungs=
angelegenheiten

1) Bundeszweck und Bundesgewalt

Zunächst stellt sich die Frage nach dem Zuständigkeitsbereich des Deutschen Bundes.

Der "Bundesvertrag" kannte keinen Kompetenzkatalog, wie er in den modernen Verfassungen verankert ist. Die Bundeskompetenzen waren vielmehr aus den Bundeszwecken herzuleiten. Dies ließ sich aus Artikel 3 W.Schl.A. folgern. Die Bestimmung lautete: "Der Umfang und die Schranken, die der Bund seiner Wirksamkeit vorgezeichnet hat, sind in der Bundesakte bestimmt, die der Grundvertrag und das erste Grundgesetz des Vereins ist. Indem dieselbe die Zwecke des Bundes ausspricht, bedingt und begrenzt sie zugleich dessen Befugnisse und Verpflichtungen."

Im zweiten Satz dieses Artikels war damit die staatsrechtliche Maxime zum Ausdruck gekommen, daß nämlich der, der den Zweck will, auch die Mittel wollen muß. Folglich war in der Zusprechung eines Zweckbereiches an den Deutschen Bund alles an Machtbefugnissen impliziert, was zur wirksamen Durchsetzung der Bundeszwecke als notwendig erachtet wurde.

Der Zweck des Bundes bestand in der Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten (Art.2 B.A.).

Die äußere Bundessicherheit war nur durch gleichgerichtete Außenpolitik und gemeinsame Verteidigungsvorkehrungen zu gewährleisten. Die innere Sicherheit konnte nur durch Verhütung von Streitigkeiten und Gewaltanwendungen der Gliedstaaten unterein=

ander aufrecht erhalten werden. Die Rechte der Staatsgewalt in den Gliedstaaten mußten aber auch gegen Aufruhr und Umsturz, die Untertanenrechte gegen staatliche Willkür geschützt werden.

Damit war zugleich die Bundesgewalt auf die Wahrung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit des Bundes und seiner Glieder beschränkt.

Soweit der Bundeszweck reichte, konnte der Deutsche Bund die entsprechenden Einrichtungen schaffen, Gesetze erlassen, die innere Exekutivgewalt und die Gerichtsgewalt in Anspruch nehmen.

2) Der Deutsche Bund als eine in politischer Einheit verbundene Gesamtmacht

a) Der Deutsche Bund als "eine in politischer Einheit verbundene Gesamtmacht" (Art.2 W.Schl.A.) hatte alle Rechte, die jeder freien und unabhängigen Macht im Verhältnis zu anderen Staaten zustand, die er aber beschränkt auf die Zwecke des Bundes ausübte.¹⁾

Demnach war dem Deutschen Bund als Gesamtmacht das Recht eingeräumt, Friedensverträge, Bündnisse und andere Abkommen zu schließen (Art.35 W.Schl.A.). Ferner stand ihm das Recht zu, Kriege zu führen. Die Bundesakte beschränkte den Bundeskrieg, entsprechend dem Bundeszweck, auf Fälle des Verteidigungskrieges (Art.2 B.A. in Verb.m. Art.35 W.Schl.A.). Zugleich hatte jeder einzelne Gliedstaat die Pflicht, sich auch seinerseits jeder Verletzung auswärtiger Staaten zu enthalten. Falls ein Gliedstaat diese Friedenspflicht verletzte, so konnte der Bund gegen den Friedensstörer vorgehen (Art.36 W.Schl.A.), notfalls im Wege der Bundesexekution.

Der Deutsche Bund besaß eine sehr friedfertige Verfassung, die sich die späteren deutschen Verfassungen nicht zum Vorbild genommen haben.

Damit waren bereits die Möglichkeiten eines Kriegsfallles eingeschränkt, zumal auch ausländischen Mächten kein Vorwand zu einem Präventivkrieg gegeben wurde.

1) Prot.d.B.V. v. 29.Mai 1817, 31.Sitzung, § 195

Der Deutsche Bund war bei Angriffen gegen die Gemeinschaft oder einen einzelnen Gliedstaat zum Verteidigungskrieg verpflichtet (Art.11 B.A.). Er brauchte auch nicht erst einen Angriff abzuwarten, sondern konnte schon bei drohender Gefahr die erforderlichen Maßnahmen treffen (Art.38,41 W.Schl.A.). Ob eine Angriffsgefahr vorlag, beurteilte der "engere Rat" des Bundestages (Art.41 W.Schl.A.), der nach absoluter Mehrheit abstimmte (Art.38 W.Schl.A.). Er hatte deshalb, wenn sich aus der Anzeige eines Gliedstaates oder auf sonstige zuverlässige Weise auf die Möglichkeit eines feindlichen Angriffs schließen ließ, sofort zu prüfen, ob die Gefahr eines Angriffs wirklich vorhanden war, und unverzüglich darüber eine Entscheidung zu treffen.

b) Der im "engeren Rat" gefaßte Beschluß hinsichtlich der Gefahr eines feindlichen Angriffs verpflichtete sämtliche Gliedstaaten zur Teilnahme an den als notwendig beschlossenen Verteidigungsmaßnahmen (Art.41 W.Schl.A.). Gleichermäßen verpflichtete die ausgesprochene Kriegserklärung sämtliche Gliedstaaten zur aktiven Teilnahme am gemeinschaftlichen Krieg.

Der einzelne Gliedstaat konnte sich seinen Verpflichtungen auf militärischem Gebiet auch nicht dadurch entziehen, daß er aus dem Bund austrat. Der Deutsche Bund war ein "beständiger Bund" (Art.1 B.A.). Keinem Mitglied war der Austritt gestattet (Art.5 W.Schl.A.). Auch die Kündigung des "Bundesvertrages" oder der Rücktritt waren rechtlich ebenso unstatthaft wie der Ausschluß eines Bundesgliedes. Selbst wenn ein Gliedstaat sich mit Recht darauf berufen konnte, daß die übrigen Bundesglieder ihm gegenüber den "Bundesvertrag" gebrochen hätten, gab die Bundesverfassung dem Verletzten nicht das Recht, vom Vertrag zurückzutreten oder ihn für erloschen zu erklären.

Es gab im Bundeskrieg auch kein Neutralitätsrecht der Gliedstaaten, ebensowenig ein Recht, die Kriegspflicht durch Zahlung von Subsidien abzulösen; vielmehr bestand eine automatische und unbedingte Beistandspflicht. Selbst einseitige Unterhandlungen mit dem Feind, oder ein einseitiger Waffenstillstand waren den einzelnen Gliedstaaten untersagt (Art.11 Abs.2 B.A.).

Wenn die Vorfrage, ob Gefahr vorhanden war, im "engeren Rat" verneint worden war, so blieb es denjenigen Gliedstaaten, die vom Bestehen der Gefahr überzeugt waren, unbenommen, gemeinschaftliche Verteidigungsmaßnahmen zu treffen (Art.42 W.Sch.A.). Aus dieser Bestimmung war jedoch nicht das Recht für diese Gliedstaaten herzuleiten, ihrerseits unter dem Vorwand einer drohenden Gefahr einen Präventivkrieg vom Zaune zu brechen. Die Vorschrift des Artikels 42 in Verbindung mit Artikel 36 W.Sch.A. war somit dahingehend auszulegen, daß nur reine Verteidigungsmaßnahmen getroffen werden konnten.

Wenn das Bundesgebiet von einer auswärtigen Macht angegriffen wurde, so trat automatisch der Kriegszustand ein (Art.39 W.Sch.A.). Die förmliche Kriegserklärung konnte nur im Plenum des Bundestages nach der dafür vorgeschriebenen Zweidrittelmehrheit beschlossen werden (Art.40 W.Sch.A.).

c) Auch Vorbeugungsmaßnahmen bei einem Konflikt ausländischer Mächte untereinander oder bei sonstigen, für die Neutralität des Bundesgebietes bedrohlichen Ereignissen waren vorgesehen. So hatte die Bundesversammlung in einem solchen Fall unverzüglich "alle zur Behauptung der Neutralität erforderlichen Maßnahmen" zu treffen (Art.45 W.Schl.A.).

Wenn ein Gliedstaat, der mit einer ausländischen Macht in Konflikt geraten war, den Deutschen Bund als Vermittler anrief, so hatte die Bundesversammlung die Ursachen des Streites zu erforschen. Falls dem Gliedstaat das Recht nicht zur Seite stand, mußte sie ihn von der Fortsetzung des Streites abhalten und die begehrte Vermittlung verweigern. War dagegen der Gliedstaat im Recht, so hatte die Bundesversammlung die Pflicht, den verletzten Gliedstaat mit allen Mitteln zu unterstützen, notfalls ihm militärische Hilfe zuteil werden zu lassen.

d) Wenn der Deutsche Bund Unterhandlungen über einen Waffenstillstand oder Friedensvertrag führte, so hatte die Bundesversammlung zu seiner Leitung einen Ausschuß zu bestellen, zu den Unterhandlungen selbst aber eigene Bevollmächtigte zu ernennen und mit entsprechenden Anweisungen zu versehen

(Art.49 W.Sch.A.). Die Annahme und Bestätigung eines Friedensvertrages konnte nur im Plenum der Bundesversammlung mit der dafür erforderlichen Zweidrittelmehrheit erfolgen (Art.49 Abs.2 W.Sch.A.).

e) Neben der Befugnis, Bündnisse und Verträge mit auswärtigen Staaten zu schließen, stand dem Deutschen Bund auch das Gesandtschaftsrecht zu (Art.50 Abs.2 W.Sch.A.). Die beim Bund akkreditierten Gesandten besaßen dieselben gesandtschaftlichen Vorrechte, wie sie den Bundestagsgesandten in ihrem Verhältnis zur Freien Stadt Frankfurt, als dem Sitz des Bundestages, zustanden.²⁾ Das passive Gesandtschaftsrecht nahm der Bund in vollem Umfang wahr. So waren die Großmächte Rußland, England und Frankreich durch ständige Gesandte in Frankfurt am Main vertreten. Dagegen verzichtete er auf ständige diplomatische Vertretungen bei fremden Regierungen. Jedoch übte er auch in Sonderfällen das aktive Gesandtschaftsrecht aus; so war der Deutsche Bund auf der Londoner Konferenz von 1864 wegen Schleswig-Holstein durch einen eigenen Gesandten, den Grafen Beust, vertreten.

3) Gliedstaaten mit bundesfremden Besitzungen und ausländische Staatsoberhäupter

a) Problematisch wurde das gesamte Verteidigungswesen des Deutschen Bundes hinsichtlich der Gliedstaaten, die bundesfremde Besitzungen zu ihrem Staatsgebiet zählten.

So gehörte ein großer Teil des österreichischen Staatsgebietes nicht zum Deutschen Bund, sondern nur die früher zum "Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation" zählenden Gebiete.³⁾ Auch die preußischen Provinzen Posen, Ost- und Westpreußen, die niemals Bestandteile des alten Reiches gewesen

2) Prot.d.B.V. v. 5.Mai 1817, 26.Sitzung, § 157;
Prot.d.B.V. v. 19.Febr. 1824, 6.Sitzung, § 42

3) Österreichische Erklärung vom 6.April 1818, abgedruckt in CJCG, Bd.2, S.62

waren, gehörten nicht zum Bundesgebiet.⁴⁾

Die Regelung zwischen bundeszugehörigen und bundesfremden Gebieten in Österreich und Preußen mußte zwangsläufig zu Kollisionen mit dem Deutschen Bund führen, weil eine klare staatsrechtliche Trennung nicht möglich war.

b) Ausländische Staatsoberhäupter von Gliedstaaten des Deutschen Bundes waren der König von England als König von Hannover bis zum Jahre 1837, der König von Dänemark als Herzog von Holstein und Lauenburg bis 1864 und der König der Niederlande als Großherzog von Luxemburg bis 1831. Diese Gliedstaaten waren mit den ausländischen Staaten durch Personalunion verbunden, d.h. sie hatten mit den ausländischen Staaten nur die Person des Herrschers gemeinsam, während sie sonst keine gemeinsamen Staatseinrichtungen besaßen.

Bei den drei genannten Gliedstaaten ließ sich eine Trennung von den bundesfremden Gebieten auch staatsrechtlich leicht durchführen. In den bundeszugehörigen Gliedstaaten waren die ausländischen Herrscher deutsche Bundesfürsten wie alle anderen. Ihre deutschen Territorien wurden deshalb auch wie alle übrigen Gliedstaaten behandelt. Schwieriger gestaltete sich die Trennung bei dem niederländischen Gebiet von Limburg, das im Jahre 1839 neu in den Deutschen Bund kam.⁵⁾ Dem Namen nach war Limburg ein eigenes Herzogtum, das jedoch mit den Niederlanden nicht nur ein gemeinsames Staatsoberhaupt, sondern auch eine gemeinsame Verfassung und Verwaltung hatte; praktisch war es also kein selbständiger Gliedstaat, sondern eine niederländische Provinz.

c) Die Garantiepflcht des Deutschen Bundes erstreckte sich weder auf die bundesfremden Gebietsteile Österreichs und Preußens, noch auf die in Personalunion verbundenen ausländischen Staaten.

Wenn diese Gebiete von einer ausländischen Macht angegriffen wurden, so bestand kein Angriff auf das Bundesgebiet,

4) Preußische Erklärung vom 4.Mai 1818, abgedruckt in CJCG, Bd.2, S.63

5) Prot.d.B.V. v. 5.September 1839, 19.Sitzung, § 251

folglich auch keine Beistandspflicht. Jedoch hatte der "engere Rat" dann zu prüfen, inwieweit durch die kriegerischen Verwicklungen dieser bundesfremden Gebiete eine Gefahr für das Bundesgebiet drohte. Falls er das Vorliegen einer Gefahr bejahte, so traten für den Bund die bereits genannten Beistandspflichten in Kraft (Art.47 W.Sch.A.).

d) Da ein Krieg sich in der Regel nicht auf bestimmte Gebiete beschränkte und eine Verwicklung eines Gliedstaates mit bundesfremden Besitzungen in einem solchen Konflikt zumindest seine Bundespflichten hinsichtlich der Bereitstellung von Truppen und finanziellen Beiträgen in Frage stellte, so hätte es nahe gelegen, daß der "Bundesvertrag" auch diesem Gliedstaat jeden Angriffskrieg in gleicher Weise untersagte, wie den Gliedstaaten, deren gesamtes Staatsgebiet zum Bund gehörte. Damit wären aber Österreich und Preußen benachteiligt gewesen, weil sich andererseits die Bundesgarantie nicht auf ihre bundesfremden Staatsgebiete erstreckte. Die Bundesverfassung beruhte aber auf gleichen Vertragsrechten und Pflichten (Art.3 B.A., Art.2 W.Sch.A.). Folglich beschränkte die Wiener Schlußakte einen Gliedstaat mit bundesfremden Besitzungen nicht in seiner Befugnis, Kriege zu führen, erklärte aber, daß ein solcher Krieg dem Deutschen Bund ganz fremd bliebe (Art.46 W.Sch.A.).

Somit konnte ein und derselbe Staat einmal als Gliedstaat, zum anderen aber als europäische Macht auftreten. Falls er den Krieg nicht als europäische Macht führte, sondern als Gliedstaat des Deutschen Bundes, so war ihm gleichfalls das Verbot der Separatverhandlungen, des Separatwaffenstillstandes und des Separatfriedens auferlegt (Art.48 W.Sch.A.).

Es bestand durchaus die Möglichkeit, daß sich im Falle eines Bundeskrieges die beiden Großmächte Österreich und Preußen auch als selbständige Mächte am Kriege beteiligten. Diese Gliedstaaten nahmen dann als europäische Mächte an den Entscheidungen über die Kriegsführung, Abschlüssen von Waffenstillständen oder Friedensverträgen teil.

e) Es war im konkreten Fall schwierig abzugrenzen, ob ein Staat mit bundesfremden Besitzungen einen Krieg als Gliedstaat

des Bundes oder als selbständige europäische Macht begann. Falls die kriegerischen Operationen gegen einen ausländischen Staat aus den zum Bund gehörenden Gebieten stattfinden mußten, und bei einem Rückschlag der Krieg sofort auf das Bundesgebiet übergegriffen hätte, so handelte es sich um einen Krieg, den das Bundesglied in jedem Fall als Gliedstaat des Deutschen Bundes führte. Richtete sich die Militäraktion aber gegen einen an die bundesfremden Besitzungen angrenzenden ausländischen Staat, so konnte der Gliedstaat den Krieg allein als europäische Macht führen. Bei einer ungünstigen Kriegsentwicklung konnte er einer totalen Niederlage entgehen, weil die ausländische Macht nicht sein Bundesgebiet angreifen konnte, ohne einen Krieg gegen den Deutschen Bund zu riskieren.

Da Preußen nur mit seinen zum Bunde gehörenden Gebieten an Frankreich angrenzte, konnte es niemals allein als europäische Macht einen Krieg gegen Frankreich führen, wohl aber bestand diese Möglichkeit für Österreich.

Tatsächlich trat dieser Fall ein, als im Jahre 1859 Österreich sich des französisch-sardinischen Angriffs erwehren mußte. Zwar versuchte Österreich die Hilfe des Deutschen Bundes zu erhalten, die Bundesversammlung stellte sich jedoch auf den Standpunkt, es handele sich um einen Konflikt, den Österreich als europäische Macht austrage und der deshalb den Deutschen Bund nicht berühre. Sie entschloß sich lediglich, ein bewaffnetes Observationskorps in Süddeutschland aufzustellen, um einem etwaigen Angriff auf österreichisches Bundesgebiet zu begegnen.⁶⁾ Der nach den blutigen Schlachten von Magenta und Solferino rasch erfolgte Friedensschluß bewahrte den Deutschen Bund vor einer drohenden Verwicklung in diesen Konflikt.

Wenn Österreich die Aufnahme der Lombardei in den Deutschen Bund bei dessen Gründung verlangt hätte, wozu es bei wörtlicher Auslegung der Bundesverfassung berechtigt gewesen wäre (Art.1 B.A.), weil dieses Gebiet zum früheren Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation gehört hatte, so wäre der Bund in die italienischen Einigungskriege militärisch verwickelt worden.

6) Prot.d.B.V.v.2.Juli 1859, 24.Sitzung, § 2 d.Separatprotok.;
Prot.d.B.V.v.16.Juli 1859, 27.Sitzung, § 1 d.Separatprot.

f) Die Aufnahme der Lombardei ist nicht wegen der fremdländischen Bevölkerung unterblieben, sondern um die Verteidigungslinie nicht über die Alpen auszudehnen.⁷⁾ In der Stärkung der Verteidigungslinie zeigte sich nur ein Motiv für die Nichtaufnahme des gesamten Staatsgebietes von Österreich. Darüber hinaus hätte eine Aufnahme das Gleichgewicht innerhalb des Deutschen Bundes erheblich zu Ungunsten der übrigen Gliedstaaten gestört. Schließlich war nach den Befreiungskriegen die Vorstellung über Deutschland durch das nationalstaatliche Denken im wesentlichen auf die deutschsprachigen Gebiete beschränkt.

II) Das Bundesheer

1) Das Kontingentsheer unter dem Oberbefehl des Bundesfeldherrn

a) Ohne eine einheitliche Kriegsverfassung war die Erhaltung der äußeren Sicherheit Deutschlands nicht gewährleistet. Sie war in einer durch die napoleonischen Kriege erschütterten Welt notwendig, um dem Bundeszweck gerecht zu werden. Während die Bundesakte keine Regelung enthielt, begnügte sich die Wiener Schlußakte mit der Feststellung, es sei Pflicht der Bundesversammlung, "die auf das Militärwesen des Bundes Bezug habenden organischen Einrichtungen und die zur Sicherstellung des Bundesgebietes erforderlichen Verteidigungsanstalten zu beschließen" (Art.51 W.Sch.A.). Diese Verpflichtung wurde auch eingehalten. Im Jahre 1821 kam das Bundesgesetz über die Kriegsverfassung des Deutschen Bundes zustande, das in die sog. Grundzüge und die sog. näheren Bestimmungen zerfiel.⁸⁾

Art.1 G.Z.d.K.V. lautete: "Das Bundesheer setzt sich aus den Kontingenten aller Bundesstaaten zusammen, die nach der jeweiligen Bundesmatrikel gestellt werden." Wenn Art.12 G.Z.

7) Prot.d.B.V.v.6.April 1818, 15.Sitzung, § 77

8) Grundzüge d.Kriegsverfassung im Prot.d.B.V.v.9.April 1821, 15.Sitzung, § 99; Nähere Bestimmungen der Kriegsverfassung im Prot.d.B.V.v.12.April 1821, 17.Sitzung, § 102; Prot.d.B.V.v.11.Juli 1822, 24.Sitzung, § 193

d.K.V. besagte: "Das aufgestellte Kriegsheer des Bundes ist ein Heer und wird von einem Feldherrn befehligt", so bedeutete das nur, daß die Kontingente der einzelnen Gliedstaaten durch den Oberbefehl des Bundesfeldherrn im Kriege zusammengefaßt wurden.

Somit hatte der Deutsche Bund kein ihm unmittelbar zugeordnetes Heer, wie es den modernen Bundesstaaten eigen ist; das Bundesheer setzte sich vielmehr aus den Kontingenten der Einzelstaaten zusammen.

b) Die dem Bundesfeldherrn anvertraute Kommandogewalt ging derjenigen der einzelnen Gliedstaaten vor. Sie umfaßte den Entwurf des Operationsplanes, die Aufstellung und den Einsatz der Truppen, die Erteilung von Armeebefehlen, die Musterung und Überwachung der Truppenteile, sowie die Bestimmungsgewalt über Ausrüstung, Verpflegung und Unterbringung der aufgestellten Armee (Art.15 ff G.Z.d.K.V.). Der Bundesfeldherr stand allein der Bundesversammlung. Er verhielt sich zum Deutschen Bund wie jeder General zu seinem Monarchen. Die Bundesversammlung war daher die einzige Behörde, die mit ihm durch einen aus ihren Reihen gewählten Ausschuß in Verbindung stand. Ihr allein war er verantwortlich und auf sie bezog sich sein Eid (Art.48 K.V.). Er verpflichtete sich darin, sein Feldherrnamt nur allein im Interesse des Deutschen Bundes zu führen und sich durch keine Rücksichten irgendwelcher Art von seinen Aufgaben abhalten zu lassen.

Nach seiner Vereidigung hatte der Bundesfeldherr den Operationsplan nach seinem Ermessen zu entwerfen, auszuführen oder den Umständen entsprechend abzuändern (Art.49 K.V.). Er brauchte seinen Plan vor der Ausführung niemandem mitzuteilen, sondern war erst dann verpflichtet, die Bundesversammlung über die Grundzüge zu informieren, wenn er bereits sein Vorhaben auszuführen begonnen hatte.

Der Bundesfeldherr konnte über die Einstellung der Feindseligkeiten selbständig Übereinkünfte schließen, wenn dadurch große Vorteile für den Deutschen Bund zu erreichen waren. Einen formellen Waffenstillstand mußte er allerdings von der Zustimmung der Bundesversammlung abhängig machen (Art.53 K.V.).

Die Kriegsverfassung sah die Berufung eines Bundesfeldherrn nur von Fall zu Fall vor (Art.13 G.Z.d.K.V.). Sein Amt sollte automatisch mit der Auflösung des Kriegsheeres enden.

Nach dem Beschluß über die Aufstellung des Bundesheeres sollte die Bundesversammlung den Bundesfeldherrn mit Stimmenmehrheit wählen. Bei einer Teilmobilmachung blieb es der Bundesversammlung vorbehalten, die Frage des Oberbefehls nach ihrem Ermessen zu regeln.

Der Bundesfeldherr hatte nach seiner Ernennung ein Bundeshauptquartier mit einem Generalquartiermeister, einem Generaladjutanten und einem Generalstab zu bilden. Ihm stand das Recht zu, diese Ämter mit Personen seines Vertrauens zu besetzen (Art.81 K.V.). Dagegen wurde der Generalleutnant des Bundes, der Stellvertreter des Bundesfeldherrn war (Art.51 K.V.), die Direktoren des Artillerie- und Pionierwesens, der Leiter der Heerespolizei und der sog. Generalintendant mit den ihm zunächst untergebenen Vorständen der einzelnen Verwaltungszweige von der Bundesversammlung auf Vorschlag des Bundesfeldherrn gewählt (Art.81 Abs.II K.V.). Der Bundesfeldherr hatte alle im Hauptquartier angestellten Offiziere und Beamte, die nicht schon von der Bundesversammlung selbst vereidigt worden waren, in "Eid und Pflicht" des Bundes zu nehmen (Art.82 K.V.).

Somit leisteten die Mitglieder des Hauptquartiers den Fahneneid auf den Deutschen Bund, während alle anderen Angehörigen der Kontingente ihrem Landesherrn Treue und Gehorsam schworen.

Der Bundesfeldherr unterzeichnete alle Befehle, die an die verschiedenen Heereszweige und Abteilungen ergingen. Nur in dringenden Fällen konnten die Referenten in ihrem Sachgebiet im Namen des Bundesfeldherrn Weisungen unterzeichnen, die indessen nur an die Korpskommandanten und niemals an die ihnen untergeordneten Instanzen gerichtet sein durften (Art.83 K.V.).

Der Bundesfeldherr besaß somit die oberste Kommandogewalt, die der Kommandogewalt der einzelnen Landesherrn vorging.

Die Gerichtsbarkeit stand in der Regel den Befehlshabern der Armeekorps, Divisionen, Brigaden und Regimentern zu (Art. 87 K.V.). Es lag im Ermessen der Gliedstaaten, die Grenzen der Gerichtsbarkeit zu bestimmen, die sie den Kommandanten über-

tragen wollten (Art.88 K.V.). Jeder Offizier und Soldat gehörte unter die Gerichtsbarkeit des Korps oder der Division seines Heimatlandes (Art.89 K.V.).

Die Personen, die nicht zugleich in Diensten eines Gliedstaates standen und Kriegsdienste leisteten, sowie alle Fremden und Kriegsgefangenen unterstanden der Gerichtsbarkeit des Hauptquartiers und wurden nach den Gesetzen desjenigen Gliedstaates gerichtet, dem der Bundesfeldherr angehörte (Art.91 K.V.).

Der Bundesfeldherr hatte das Recht, alle Befehlshaber des Heeres zu suspendieren, jeden Untergebenen verhaften zu lassen und eine gerichtliche Untersuchung über ihn in die Wege zu leiten. Er konnte das Standrecht, nämlich den sog. "summarischen außerordentlichen Prozeß" gegen Truppenangehörige in Fällen anordnen, in denen eine schnelle Bestrafung erforderlich erschien, falls nicht schon in den Gesetzen der Heimatstaaten das Standrecht vorgesehen war (Art.95 K.V.). Ferner stand dem Bundesfeldherrn die Befugnis zu, das Kriegsrecht gegen die Bürger im Feindesland zu verkünden und auch dort das Standrecht anzuordnen (Art.96 K.V.).

Gegen Bruch des Fahneneides, Fahrenflucht, Verrat und Ungehorsam waren gemeinsame Kriegsartikel für das ganze Bundesheer vorgesehen, kamen aber als Gesetz nicht zustande.

Der Bundesfeldherr konnte auch selbst vor ein Kriegsgericht gestellt werden. Dieses Bundeskriegsgericht hatte nach dem Militärstrafrecht des Gliedstaates zu urteilen, dem der Bundesfeldherr angehörte.

Da dem Bundesfeldherrn bei aller erwähnten Einschränkung die volle militärische Kommandogewalt zustand, so hatte ein tüchtiger Feldherr durchaus die Möglichkeit, eine weitgehende Angleichung der aufgegebenen Armeeteile im militär-technischen Sinn herbeizuführen.

c) Der Mangel eines ständigen Bundesfeldherrnamtes wirkte sich negativ auf den Aufbau eines einheitlichen Heeres aus. Folglich zielten die Reformbestrebungen der Kriegsverfassung des Deutschen Bundes auf die Stärkung des Bundesfeldherrnamtes.

Der preußische Entwurf zur Bundesreform⁹⁾ sah eine Teilung der Landmacht des Deutschen Bundes in eine Nord- und Südmarmee vor (Art.9 des Entwurfs). Der Bundesfeldherr der Nordarmee sollte der König von Preußen, der der Südmarmee der König von Bayern sein. Dieser Vorschlag stieß auf die entschiedenste Gegnerschaft Österreichs, denn darin zeigte sich bereits die Absicht, diesen mächtigen Gliedstaat aus dem Deutschen Bund hinauszudrängen.

Ferner sollte nach diesem preußischen Plan der Bundesfeldherr in Friedenszeiten das Recht und die Pflicht haben, für die Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit der Kontingente Sorge zu tragen und die notwendige Einheit in der Organisation, Formation sowie Bewaffnung und Ausbildung der Mannschaften und Offiziere herzustellen.

Weiterhin sollte ihm die Befugnis zustehen, die höheren Kommandostellen mit Offizieren seines Vertrauens zu besetzen. Er sollte die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Teils der Bundesarmee anordnen dürfen. Die Regierungen der Gliedstaaten sollten sich verpflichten, eine solche Anordnung hinsichtlich ihrer Kontingente unverzüglich auszuführen.

d) Da es im Deutschen Bund in Friedenszeiten keinen Bundesfeldherrn gab, konnte man die Inspektionsaufgaben auch nicht auf ihn übertragen. Die Bundesversammlung ernannte deshalb nach langen Erörterungen einen aus sieben Mitgliedern bestehenden Militärausschuß, der sich mit den näheren Einzelheiten der Militärangelegenheiten zu befassen hatte. Für rein militärische Angelegenheiten wurde darüber hinaus noch eine sog. Militärkommission ins Leben gerufen.¹⁰⁾

Der Militärkommission wurden zur Erleichterung ihrer Arbeiten verschiedene militärische Lokalkommissionen untergeordnet. Sie wurden teils für die Auswahl neu zu befestigender Plätze, teils für örtliche Untersuchungen ernannt.¹¹⁾

Zu dem Zuständigkeitsbereich der Militärkommission gehörte

9) Preuß. Entwurf zur Bundesreform vom 10. Juni 1866, abgedruckt bei Huber, Quellen, S. 306 ff

10) Prot. d. B. V. v. 15. März 1819, 10. Sitzung, § 37

11) Prot. d. B. V. v. 5. Oktober 1820, 29. Sitzung, § 164

die Überwachung der Kampfbereitschaft der Kontingente der Gliedstaaten, die Aufsicht über die Bundesfestungen und den Militärdienst in denselben und schließlich die unmittelbare Leitung des Festungsbaues. Ferner hatte sie die ihr unmittelbar von der Bundesversammlung übertragenen Aufgaben wahrzunehmen.

Da das zehn Armeekorps umfassende Bundesheer sich aus sieben ungemischten Armeekorps zusammensetzte, von denen Preußen und Österreich je drei und Bayern ein Bundeskorps stellten, durften diese Staaten je einen ständigen Vertreter in die Militärkommission entsenden. Die restlichen drei Bundeskorps wurden aus den Truppen der übrigen Staaten als gemischte Verbände zusammengestellt. Aus einem jeden der drei gemischten Bundeskorps wurde ein Bevollmächtigter nach Übereinkunft der dabei beteiligten Staaten bestimmt, so daß die Militärkommission aus sechs Militärbevollmächtigten bestand.

Die Militärkommission faßte ihre Beschlüsse nach Stimmenmehrheit; im Falle einer Gleichheit der Stimmen legte sie die verschiedenen Meinungen einem Bundestagsausschuß vor, mit dem sie allein zu verhandeln hatte, der dann die endgültige Entscheidung traf. Den Vorsitz führte der österreichische Bevollmächtigte. Die Kanzleigeschäfte wurden von einer eigenen Militärkommissionskanzlei besorgt.¹²⁾

Die Protokolle der Militärkommission wurden auf Kosten der Bundeskanzleikasse "loco dictaturae" gedruckt. Der Umfang der Arbeiten der Militärkommission zeigte sich wohl am deutlichsten darin, daß ihre zusammengefaßten Protokolle z.B. im Jahre 1859 an Umfang die Protokolle der Bundesversammlung um das Doppelte überstiegen und mehr als 2.000 Druckseiten ausmachten.

Die Militärkommission war in ihrer Gesamtheit als eine der Bundesversammlung untergeordnete Behörde zu betrachten. Ihre einzelnen Mitglieder waren nur den sie bevollmächtigenden Regierungen verantwortlich.

12) vergl. Wirkungskreis d. Militärkommission, im Prot.d.B.V. v. 15. März 1819, 10. Sitzung, § 37

2) Aufbau, Zusammensetzung und Bereithaltung des Bundesheeres

a) Eine der Hauptfragen, mit der sich die Bundesversammlung zu beschäftigen hatte, war, in welchem Umfang die einzelnen Gliedstaaten verpflichtet sein sollten, Truppen aufzustellen und zur Verfügung des Deutschen Bundes zu halten. In Anlehnung an die Zusammensetzung der alten Reichsarmee¹³⁾ und der Rheinbundarmee¹⁴⁾ schuf man eine sog. Heeresmatrikel.

Zunächst tauchte die Frage auf, welcher Maßstab der Matrikel zu Grunde gelegt werden sollte. In Betracht kam der Flächeninhalt, die Bevölkerungszahl, die Staatseinkünfte oder eine gemischte Grundlage.¹⁵⁾ Schließlich einigte sich die Bundesversammlung über die Festsetzung der Matrikel nach der Volkszahl.¹⁶⁾ Danach wurde die von den Gliedstaaten angegebene Volkszahl für die nächsten fünf Jahre provisorisch als Matrikel angenommen. Man kam auch überein, eine Kommission ins Leben zu rufen, deren Aufgabe die Aufstellung einer "definitiven Matrikel" sein sollte. Der diesbezügliche Beschluß wurde später ergänzt.¹⁷⁾ Die Bundesversammlung setzte in diesem Ergänzungsbeschluß fest, innerhalb von fünf Jahren keine Veränderung der Einwohnerzahl in der Matrikel vorzunehmen, dagegen jede nachfolgende Veränderung in die Matrikel aufzunehmen.

Erst im Jahre 1823 wurde eine Kommission zur Ausarbeitung neuer Grundsätze hinsichtlich einer endgültigen Matrikel gewählt.¹⁸⁾ Diese Kommission hatte nach Ablauf der ihr gesetzten Frist noch kein Gutachten über eine Neuregelung erstellen können. Da aber dem Deutschen Bund ohne einen feststehenden Beitrag für Mannschafts- und Geldleistungen "die wesentlichen

13) vergl. Dictatum Ratisbonae v.30.August 1681 mit Reichsmatrikel, abgedruckt bei v.Leonhardi, S.28 ff

14) Art.36 der Rheinbundakte vom 12.Juli 1806, abgedruckt in CJCG, Bd.1, S.79 ff

15) Prot.d.B.V.v.14.Juli 1817, Kommissionsbericht in der Beilage 74, § 338

16) Prot.d.B.V.v.20.August 1818, 43.Sitzung, § 210

17) Prot.d.B.V.v.4.Februar 1819, 3.Sitzung, § 19

18) Prot.d.B.V.v.12.Juni 1823, 16.Sitzung, § 101

Elemente eines ordnungsmäßigen Bestandes und einer wirksamen Realität" fehlten, so mußte die Bundesversammlung die provisorische Matrikel solange verlängern, bis eine neue zustande kam. Bei den Beratungen wurde stets betont, die Bundesversammlung werde sich bei der Festsetzung einer "definitiven Matrikel" beeilen. Obgleich die Verhandlungen für die Errichtung einer endgültigen Matrikel fortgesetzt wurden, kam man zu keinem befriedigenden Ergebnis, so daß es bei der sog. provisorischen Matrikel blieb. Da die Bevölkerung in den einzelnen Gliedstaaten sich unterschiedlich vermehrte, wurde lediglich nach bestimmten Zeitabschnitten die Bevölkerungstabelle geändert.

Nach Art.1 Abs.2 K.V. hatte jeder Gliedstaat 1% seiner Bevölkerung als Hauptkontingent zum Bundesheer zu stellen; dazu kam im Kriegsfall ein Ersatzkontingent, das für jedes Kriegsjahr auf höchstens $1\frac{1}{2}\%$ der Bevölkerung bemessen war.

Die revidierte Kriegsverfassung vom Jahre 1855¹⁹⁾ brachte insofern eine Änderung, als sie das Hauptkontingent auf $1\frac{1}{6}\%$, das Reservekontingent auf $1\frac{1}{3}\%$ und das Ersatzkontingent auf $1\frac{1}{6}\%$ festsetzte.

Die von der Heeresmatrikel festgesetzten Mannschaftskontingente umfaßten nur die Truppenzahl, die jeder Gliedstaat zum Bundesheer beizutragen hatte. Das Bundeskontingent war keine Höchstzahl, die die Gliedstaaten gehindert hätte, kraft ihrer Militärhoheit eine höhere Präsenzstärke ihrer Armeen zu bestimmen und über ihr Kontingent hinaus weitere Truppenverbände aufzustellen. Schon aus dem Umstand, daß einzelne Bundesglieder nur mit einem Teil ihres Gebietes und ihrer Bürger dem Deutschen Bund angehörten, mußte diesen Gliedstaaten eine größere Truppenmacht zur Verfügung stehen. So hatten Preußen und Österreich in der Regel das Doppelte ihres Bundeskontingentes unter Waffen.²⁰⁾

Den Gliedstaaten wurde ausdrücklich freigestellt, in einem Bundeskrieg ein größeres Militäraufgebot als das Bundeskontingent zur Verfügung zu stellen (Art.44 W.Sch.A.). Eine Über-

19) Revidierte Kriegsverfassung vom 4. Januar 1855, abgedruckt in CJCG, Bd.2, S.622 ff

20) Huber, Verfassungsgeschichte, Bd.1, S.612

schreitung des Bundeskontingentes war demnach mit den Bundespflichten vereinbar, nicht aber das Gegenteil.

Zu einer einheitlichen Regelung in der Rekrutierung kam der Deutsche Bund nicht. In Preußen galt seit dem Militärgesetz von 1814 die allgemeine Wehrpflicht; das Heer war in die aus aktiven und Reservetruppen zusammengesetzte Linie und die Landwehr gegliedert.²¹⁾

In den früheren Rheinbundstaaten galt das französische Kon=skriptionssystem, d.h. es galt zwar allgemeine Wehrpflicht, jedoch mit der Möglichkeit, einen Ersatzmann zu stellen.²²⁾

In den übrigen Gliedstaaten und in Österreich wurden die Truppen anfangs größtenteils durch freiwilligen Eintritt ergänzt, bis nach und nach zuerst die niederen Stände, später durch Konskriptionsgesetze jeder sich dem Waffendienst widmen mußte.²³⁾

b) Das Bundesheer bestand aus sieben ungemischten und drei kombinierten Armeekorps, die nach Nummern bezeichnet wurden und die wieder in Divisionen, Brigaden, Regimenter, Bataillone, Kompanien, Schwadronen und Batterien unterteilt wurden (Art.23 K.V.).

Österreich und Preußen stellten je drei Bundeskorps, Bayern ein Bundeskorps. Die restlichen drei Bundeskorps wurden aus den Truppen der übrigen Gliedstaaten als gemischte Verbände zusammengestellt. So wurde das achte Bundeskorps von den süddeutschen Staaten mit Ausnahme Bayerns gebildet. Das neunte Korps setzte sich aus Truppen mitteldeutscher Staaten, besonders Sachsens, zusammen. Das zehnte Korps umfaßte neben dem Kontingent Hannovers die Mannschaften der übrigen norddeutschen Staaten.

Im Jahre 1830 bildete der Deutsche Bund neben dem zehnten Armeekorps eine Reserveinfanteriedivision.²⁴⁾

21) Preußisches Wehrgesetz vom 3.September 1814, § 1, abgedruckt bei Huber, Dokumente, S.53

22) Huber, Verfassungsgeschichte, Bd.1, S.249

23) v.Leonhardi, S.25 ff

24) Prot.d.B.V.v.9.Dezember 1830, 41.Sitzung, § 314

Ein Armeekorps enthielt mindestens zwei Divisionen, eine Division zwei Brigaden, eine Brigade zwei Regimenter, ein Kavallerieregiment vier Schwadronen, ein Infanterieregiment zwei Bataillone (Art.25 K.V.).

c) Die Teilnehmer der kombinierten Bundeskorps und Divisionen hatten sich untereinander zu einigen, wie die kombinierten Heereskörper zusammengesetzt, bzw. wie die verschiedenen Waffengattungen verhältnismäßig verteilt werden sollten. Drei Monate nach dem Zustandekommen einer näheren Regelung hatten sie diese der Bundesversammlung anzuzeigen (§ 26 K.V.).

Da das Minimum eines zu stellenden Kavalleriekontingents dreihundert Pferde oder eine Division sein sollte, so waren diejenigen Gliedstaaten, für die in der Kontingentsmatrikel eine geringere Summe angesetzt war, gezwungen, mit anderen Gliedstaaten, deren Kontingente zu denselben gemischten Armeekorps gehörten, sog. "Relutionsverträge" zu schließen, nach denen diese Staaten die Stellung ihres Kavalleriekontingents übernahmen.²⁵⁾ Wo den Zusammenschlüssen Schwierigkeiten begegneten, hatte die Bundesversammlung zu vermitteln und unter Umständen zu entscheiden (Art.6 G.Z.d.K.V.).

Für die kleineren Gliedstaaten war die Stellung eines Kavalleriekontingents zu kostspielig, so daß sie von dieser Verpflichtung loszukommen versuchten. Sie mußten dann aber durch die Bereitstellung einer verhältnismäßig größeren Anzahl Infanterie- und Artillerietruppen gleichmäßig zu den Verteidigungsanstrengungen beitragen.

Die Kontingente der kleineren Staaten hatten jährliche Übungen abzuhalten (Art.32 K.V.). Die Bewaffnung, so z.B. das Kaliber der Gewehre und Geschütze, sollte in jedem Bundeskorps einheitlich sein, so daß die Munition gegenseitig gebraucht werden konnte (Art.37 K.V.). Hinsichtlich der Waffenübungen und der "Dienstreglements" sollten bei jedem Armeekorps gleiche Grundsätze vorherrschen (Art.43 K.V.).

25) Prot.d.B.V.v.11.April 1821, 16.Sitzung, § 101. Eine Zusammenstellung dieser Verträge findet sich bei Klüber, Öffentliches Recht, S.222

Die Einheit wurde durch die Stellung der Korpskommandanten gefestigt. Sie hatten den Rang eines Generals und sollten aus den Staaten genommen werden, deren Kontingente das Armeekorps bildeten (Art.68 K.V.). Sie konnten das Korps hinsichtlich der Mannschaften und des Materials ebenso mustern wie der Bundesfeldherr (Art.71 K.V.). Zur Erhaltung der inneren Ordnung besaßen sie die Befugnis, die ihnen zu Gebote stehenden polizeilichen Mittel anzuwenden und alle Untergebenen wegen militärischer Vergehen in Arrest zu nehmen oder vom Dienst zu suspendieren (Art.72 K.V.).

Die Korpskommandanten hatten insbesondere das Recht, sich den Chef ihres Generalstabes, ihren Generaladjutanten und eine hinlängliche Anzahl Offiziere des Generalstabs unter denjenigen Offizieren der Gliedstaaten auszuwählen, die den Kontingenten des Armeekorps angehörten (Art.74 K.V.). Ferner lag die Gerichtsbarkeit in der Regel in ihren Händen (Art.88 K.V.).

Die Kommandanten der gemischten Korps waren gemäß einer Vereinbarung der beteiligten Regierungen zu ernennen (Art.75 K.V.). Wenn sich die Gliedstaaten nicht einigten, konnte die Bundesversammlung vermittelnd eingreifen und nötigenfalls entscheiden. Entsprechend setzten die Gliedstaaten auch die Befehlshaber der nachgeordneten Verbände ein.

Es zeigte sich somit, daß die Kontingente der kleineren Staaten stark integriert waren. Gerade in diesen kombinierten Verbänden wurde in militärtechnischer Sicht eine tatsächliche Übereinstimmung in Ausbildung, Bewaffnung und Kampfkraft erzielt, obwohl die Gruppen von verschiedenen Kleinstaaten gestellt wurden.

Da die Armeekorps der Großmächte jeweils von einem einzigen Gliedstaat gestellt wurden, waren sie in ihrer Zusammensetzung und im Aufbau einheitlich. Die Korpskommandanten der einzelnen Armeekorps ernannte jeweils das Staatsoberhaupt des Gliedstaates, der das Armeekorps stellte.

Der preußische Entwurf zur Bundesreform²⁶⁾ sah vor, daß diejenigen Kommandanten, unter deren Befehl mehr als ein Kontin=

26) Preußischer Entwurf zur Bundesreform v.10.Juni 1866, Art. 9 Abs.4; abgedruckt bei Huber, Quellen, S.306 ff

gent stand, der Bundesfeldherr ernennen sollte. Das Recht, bis zur Grenze der eigenen Truppenzahl die Offiziere zu ernennen, sollte jeder Gliedstaatenregierung vorbehalten bleiben.

d) Die Kriegsverfassung des Deutschen Bundes sah vor, daß auch im Frieden das bereitzustellende Kontingent so marsch- und schlagfertig erhalten werden sollte, daß es vier Wochen nach der vom Bund erfolgten Aufforderung dem Bundesfeldherrn an den bestimmten Sammelplätzen zur Verfügung stand (Art.28 K.V.). Rüstungsmaterial mußte für alle Waffengattungen genügend vorhanden sein (Art.29 K.V.). Ein Teil der Mannschaften sowie die Pferde mußten stets im Dienst bleiben; nur ein Teil konnte aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten zeitlich beurlaubt werden (Art.30 K.V.). Der Umfang der unbedingt stets bereitstehenden Truppen war bei den einzelnen Truppengattungen unterschiedlich (vergl. Art.30 K.V.). Die gesamte Mannschaft des Kontingents war alle Jahre vom Urlaub einzuberufen und mindestens vier Wochen im Waffengebrauch zu üben (Art.32 K.V.). Auch für eine erforderliche Verstärkung des Bundesheeres hatten die Gliedstaaten Vorsorge zu treffen (Art.33 K.V.).

Der Bundesversammlung wurde jedes Jahr am 1. Januar eine Übersicht über den Stand des Bundesheeres vorgelegt (Art.34 K.V.).

Die Bundesversammlung setzte fest, ob der Gliedstaat nur einen Teil des Kontingents oder das Ganze zu stellen hatte (Art.35 K.V.). Wenn das Bundesheer ausrückte, wurde von dem Bundesfeldherrn ein gemeinsames Erkennungszeichen vorgeschrieben (Art.36 K.V.). Zu einer einheitlichen Uniformierung seiner Kontingente konnte sich der Deutsche Bund nicht entschließen.

Das Verhältnis der einzelnen Waffengattungen war bis ins einzelne geregelt (vergl. Art.11 ff K.V.). Die streitbaren Mannschaften wurden auf die verschiedenen Waffengattungen prozentual verteilt, so daß das Kontingent eines jeden Gliedstaates in Linieninfanterie, Scharfschützen, Kavallerie, Pioniere, Jäger-einheiten sowie Artillerie- und Nachschubmannschaften zerfiel.²⁷⁾

27) Tabellen mit der genauen Aufteilung der Kontingentsmannschaften sind abgedruckt bei Klüber, Anhang zum Öffentlichem Recht

Der Landsturm gehörte nicht in das "geregelter System des Krieges" (Art. 22 K.V.). Es blieb dem Ermessen der Gliedstaaten überlassen, über seine Verwendung im Augenblick der Gefahr selbst zu entscheiden.

e) Im Bundeskrieg mußte das aufgebotene Bundesheer in allen seinen Teilen vollständig sein. Um die Vollständigkeit des Heeres dauernd zu sichern, mußte nach seiner Aufstellung der sechshundertste Teil der ganzen Bevölkerung zu den Waffen gerufen werden. Sechs Wochen nach dem Ausrücken des Bundesheeres wurde der zwölfhundertste Teil der Bevölkerung als Ergänzung dem Heer nachgesandt. Falls es die Umstände erforderten, war auch der Rest des Kontingents dem Bundesheer einzugliedern. Zwar hatten die Verluste beim Bundesheer nur die einzelnen Gliedstaaten zu ersetzen, bei deren Kontingenten sie entstanden waren; damit aber eine einseitige Belastung dieser Staaten vermieden wurde, brauchte kein Gliedstaat in einem Kriegsjahr mehr als den zweihundertsten Teil seiner Bevölkerung als Ersatz zu stellen.

Der bei jedem Kontingent sich ergebende sog. Abgang wurde monatlich durch sog. Abgangsberichte angezeigt. Unter "Abgang" verstand man die Toten, Gefangenen und Deserteure, ferner die bereits vier Wochen lang Vermissten, sowie die im Lazarett befindlichen Kranken, die nach drei Monaten als felddienstuntauglich anerkannt worden waren.

f) Hinsichtlich der Auslieferung der Deserteure, die von einem Gliedstaat in einen anderen entwichen waren, wurde eine allgemeine Kartellkonvention abgeschlossen.²⁸⁾ Danach mußten alle desertierten Militärpersonen sofort und ohne besondere Aufforderung an den Gliedstaat ausgeliefert werden, aus dem sie entflohen waren. Auch alle Deserteure, die in bundesfremde Provinzen der Gliedstaaten geflüchtet waren, mußten ihrem Heimatstaat sofort übergeben werden.

28) Prot.d.B.V.v.28.Juli 1825, 19.Sitzung, Separatprotokoll B

III) Bundesfestungen

1) Rechtliche Grundlage

a) Der Deutsche Bund besaß als ständige militärische Einrichtung fünf Bundesfestungen. Durch Verträge europäischer Mächte, deren Inhalt der Deutsche Bund anerkannte, wurden diese "zur gemeinsamen Verteidigung Deutschlands bestimmten festen Plätze" zu Bundesfestungen erklärt.²⁹⁾

Mainz, Luxemburg und Landau waren schon in dem Pariser Protokoll der vier verbündeten Mächte vom 3. November 1815 als Bundesfestungen genannt worden.³⁰⁾ Über die Besetzung dieser drei Bundesfestungen schlossen die Inhaber der Gebietshoheit und die Träger der Besatzungsmacht Verträge ab.³¹⁾ Diese sog. Militärkonventionen wurden dann von der Bundesversammlung genehmigt.³²⁾

Die Festungen Rastatt und Ulm wurden in den Jahren 1841 und 1842 zu Bundesfestungen erklärt.³³⁾

In der Konvention von Gastein³⁴⁾ zwischen Österreich und Preußen wurde ferner vereinbart, daß sich die Vertragspartner für die Erhebung von Rendsburg zur Bundesfestung einsetzen würden. Praktische Bedeutung gewann diese Übereinkunft jedoch nicht mehr.

29) Prot.d.B.V.v.19.Januar 1818, 3.Sitzung, § 9, Ziff.8

30) Pariser Protokoll vom 3.November 1815, § 10, abgedruckt bei Klüber, Staatsarchiv Bd.1, S.389

31) Österreichisch-preußischer Vertrag mit dem Großherzogtum Hessen vom 30.Juni 1816, Art.8-14;
Frankfurter Vertrag der vier Mächte mit dem König der Niederlande vom 12.März 1817;
Münchener Vertrag zwischen Österreich und Bayern vom 14. April 1816;
abgedruckt in den Beilagen 29, 32 u.33 zu § 232, Prot.d. B.V.v.8.Oktober 1818, 50.Sitzung

32) Beschlüsse der Bundesversammlung vom 5.Okt.1820 und 28. Juli 1825, beide abgedruckt in CJCG, Bd.2, S.116

33) Beschlüsse der Bundesversammlung vom 26.März 1841; 14. und 28.April, 23.Juni und 7.Juli 1842, sämtlich abgedruckt in CJCG, Bd.2, S.402 ff

34) Konvention von Gastein vom 14.August 1865, Art.3, abgedruckt bei Huber, Quellen, S.294 f

b) Hinsichtlich der Festung Mainz wurde ausdrücklich betont, daß Preußen und Österreich dem Deutschen Bund die Festung anbieten, "abgesehen von der Territorialoberherrlichkeit dieses Platzes".³⁵⁾ Derselbe Vorbehalt fand sich auch in dem Vertrag zwischen Österreich und Preußen mit dem Großherzogtum Hessen.³⁶⁾ Ähnliche Bestimmungen wurden hinsichtlich der Bundesfestungen Luxemburg und Landau getroffen.

Die Gliedstaaten, auf deren Gebiet sich die Bundesfestungen befanden, waren in der Ausübung ihrer Landeshoheit insoweit eingeschränkt, als dadurch die Verteidigung der Bundesfestungen unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigt werden konnte. Es ergab sich als Folge dieses Grundsatzes, daß den Gliedstaaten jede Ausübung der Landeshoheit untersagt war, die die Verteidigung der Bundesfestungen gefährden konnte.

Die Bundesfestungen waren somit unter Einschränkung der Gebietshoheit des Gliedstaates dem Deutschen Bund militärisch unmittelbar untergeordnet.³⁷⁾

Die erforderlichen Festungsanlagen, so z.B. der Grund und Boden der Festungswerke, die Gebäude und Kasernen, sowie die zum beständigen Festungsmaterial gehörigen Gegenstände waren Eigentum des Bundes und nicht etwa gesamthänderisches Eigentum der Gliedstaaten. Das privatrechtliche Eigentum des Bundes war jedoch dem Hoheitsrecht des betreffenden Gliedstaates nicht, wie alles übrige privatrechtliche Eigentum, unterworfen.³⁸⁾

2) Das Besatzungsrecht

a) Das Besatzungsrecht, das sog. "ius praesidii", stand in den Bundesfestungen dem Deutschen Bund zu.

35) Prot.d.B.V.v.8.Oktober 1818, 50.Sitzung, § 232

36) Österreichisch-preußischer Vertrag mit dem Großherzogtum Hessen vom 30.Juni 1816, Art.13; abgedruckt in der Beilage 29 zu § 232 des Prot.d.B.V.v.8.Oktober 1818, 50.Sitzung

37) vergl. Pariser Protokoll vom 3.November 1815, abgedruckt bei Klüber, Staatsarchiv, Bd.1, S.389

38) Art.9 des österreichisch-preußischen Vertrags mit dem Großherzogtum Hessen-Darmstadt vom 30.Juni 1816; abgedruckt in der Beilage 29 zu § 232, Prot.d.B.V.v.8.Oktober 1818, 50.Sitzung

Die Bundesfestungen waren kraft dieses vertraglich eingeräumten Besatzungsrechts ständig mit Bundestruppen verschiedener Kontingente belegt. Die Besatzung von Mainz umfaßte eine gleiche Anzahl österreichischer, preußischer sowie ein Bataillon großherzoglich-darmstädtischer Truppen.³⁹⁾ Als Maximum der Besatzung in Friedenszeit waren 7.000 Mann Infanterie und 200 Pferde festgesetzt. Im Kriege sollte die Besatzung, wenn über die Festung der Belagerungszustand erklärt worden war, nicht unter 20.000 Mann Infanterie und 600 Pferden bleiben, und zwar je 1/3 aus österreichischen, preußischen Truppen und Truppen der übrigen Gliedstaaten.

In Luxemburg bestand zunächst die Garnison zu 3/4 aus preussischen und 1/4 aus niederländischen Truppen; seit dem Jahre 1856 stellte Preußen allein die Besatzung der Festung.⁴⁰⁾

Für Landau stellte in Friedenszeiten Bayern allein die Besatzung, während in Kriegszeiten Baden 1/3 der zur Verteidigung erforderlichen Kräfte stellen sollte.⁴¹⁾ Dabei tauchte die Frage auf, ob Bayern badische Truppen in die Festung nehmen mußte, auch wenn es die bestimmte Garnison allein aufbringen konnte. Diese Frage war zu verneinen, denn die Ausübung des Besatzungsrechts war nicht nur eine Pflicht des Gliedstaates, sondern auch ein Vorrecht. Dadurch wurde jedoch die Befugnis des Bundes, unter Umständen auch noch andere Bundestruppen für den Dienst in der Bundesfestung zu bestimmen, nicht ausgeschlossen.

In Ulm hatten Württemberg, Bayern und Österreich, in Ra=statt Baden, Preußen und Österreich die Besatzung zu stellen.⁴²⁾

b) In Mainz ernannten Österreich und Preußen abwechselnd alle fünf Jahre den Festungsgouverneur und den Festungskomman=

39) Österreich.-preuß.Militärkonvention vom 10.August 1817, Art.1; Prot.d.B.V.v.8.Oktober 1818, 50.Sitzung, Beilage 30 zu § 232

40) Preuß.-luxemburgischer Staatsvertrag vom 17.November 1856, abgedruckt in CJCG, Bd.2, S.662

41) Pariser Protokoll vom 3.November 1815; die diesbezügliche Bestimmung abgedruckt im Prot.d.B.V.v.8.Oktober 1818, 50. Sitzung, Beilage 31 zu § 232

42) Prot.d.B.V.v.26.März 1841, 7.Sitzung, Separatprotokoll; Prot.d.B.V.v.23.Juni 1842, 14.Sitzung, § 169

danten, und zwar in der Weise, daß jeweils Gouverneur und Kommandant nicht von demselben Staat gestellt wurden.⁴³⁾

Am 29. Oktober 1824 ging zum erstenmal das "Festungsgouvernement" von Österreich an Preußen, die "Kommandantur" von Preußen an Österreich über. Ferner stellte Österreich die sog. "Artilleriedirektion", Preußen die sog. "Geniedirektion".

In Luxemburg ernannte Preußen sowohl den Festungsgouverneur als auch den Festungskommandanten.⁴⁴⁾ In Landau übte Bayern allein das Ernennungsrecht aus.⁴⁵⁾

In Rastatt berief Baden den Festungsgouverneur und den Festungskommandanten, Österreich dagegen den Geniedirektor.

In Ulm stand das Ernennungsrecht Württemberg und Bayern gemeinsam zu. Durch eine von der Bundesversammlung genehmigte Übereinkunft dieser beiden Staaten vom 16. Februar 1842 wurde festgesetzt, daß der Gouverneur von Württemberg, der Kommandant von Bayern, der Geniedirektor jeweils für fünf Jahre von Bayern und dann wieder von Württemberg zu ernennen war.⁴⁶⁾

c) Obwohl die Festungsgouverneure und Festungskommandanten stets von den Gliedstaaten ernannt wurden, waren sie doch nur dem Deutschen Bund verantwortlich und hatten seine Interessen allein zu vertreten. Dies geht deutlich aus dem Eid hervor, den der Gouverneur nach seiner Ernennung durch den Landesherrn zu schwören hatte.⁴⁷⁾ Er verpflichtete sich darin, allen Anweisungen des Deutschen Bundes, die dieser entweder durch die Bundesversammlung oder durch die besonders zur Berücksichtigung und Leitung der Bundesangelegenheiten von ihr gewählten Behörden gab, Folge zu leisten.

43) Österreichisch-preußische Militärkonvention vom 10. August 1817, Art. 3; im Prot. d. B. V. v. 8. Oktober 1818, 20. Sitzung, Beilage 30 zu § 232

44) Vertrag der Niederlande mit den vier verbündeten Mächten vom 12. März 1817, Art. 5; Prot. d. B. V. v. 8. Oktober 1818, 50. Sitzung, Beilage 33 zu § 232

45) Österreichisch-bayerischer Staatsvertrag vom 14. April 1816 (sog. Münchner Vertrag); Prot. d. B. V. v. 8. Oktober 1818, 50. Sitzung, Beilage 32 zu § 232

46) Prot. d. B. V. v. 28. April 1842, 10. Sitzung, Separatprotokoll

47) Eidesformel, im Prot. d. B. V. v. 28. Juli 1825, 19. Sitzung, Separatprotokoll A (Anhang)

Darüber hinaus durfte auch dann kein Festungsgouverneur mit den Feinden des Deutschen Bundes in Unterhandlungen wegen Übergabe oder Räumung der Bundesfestung treten, wenn ihn der Feind etwa davon unterrichten sollte, daß sein Monarch seine politische Stellung verändert, einen Separatfrieden geschlossen oder Unterhandlungen angeknüpft habe.

Im Idealfall sollte der Gouverneur dem Bund restlos ergeben sein und sich völlig neutral gegenüber den Wünschen und Bestrebungen des Gliedstaates verhalten, dem er angehörte. Tatsächlich verkörperte der Eid dieses Ideal.

3) Reglement der Bundesfestung Mainz

In diesem Zusammenhang dürfte es interessant sein, die einzelnen Zuständigkeitsabgrenzungen und Verteilung der Aufgaben in einer Bundesfestung näher ins Auge zu fassen. Einen guten Einblick vermittelt das Reglement für die Bundesfestung Mainz vom 27. September 1832.⁴⁸⁾ Zwar beziehen sich die darin enthaltenen Bestimmungen nur auf den Bereich der Bundesfestung Mainz, jedoch sind sie richtungsweisend für die Vorschriften sämtlicher anderer Bundesfestungen gewesen.

Die oberste Kommandogewalt in der Bundesfestung stand dem Festungsgouverneur zu. Nach ihm führte der Festungskommandant den Befehl in der Festung. Er war zwar dem Gouverneur untergeordnet, dem alle in der Festung befindlichen Truppen unterstanden, jedoch stand ihm eine beratende Stimme zu, die der Gouverneur zu berücksichtigen hatte. Falls eine Einigung aber nicht erzielt werden konnte, so hatte der Gouverneur in allen Fragen allein zu entscheiden (§ 2 Regl.). Gouverneur und Kommandant bildeten das sog. "Festungsgouvernement" (§ 23 Regl.).

Alle zur Garnison gehörenden Truppenteile unterstanden hinsichtlich des Festungsdienstes unbedingt dem Befehl des Gouverneurs. Die obersten Befehlshaber mußten ihre Befehle an die kommandierenden Offiziere jedes Kontingents erteilen. Diese hatten dann dafür zu sorgen, daß die Befehle ihren speziellen

48) Reglement für die Bundesfestung Mainz vom 27. September 1832; abgedruckt in CJCG, Bd.2, S.255 ff

Dienstvorschriften entsprechend ausgeführt wurden (§ 9 Regl.).

Die Besatzungskontingente wurden immer von den Ältesten ihrer eigenen Offiziere kommandiert. Sie führten das Kommando hinsichtlich des inneren Dienstes der Truppen selbständig und trugen allein die Verantwortung (§ 11 Regl.).

Die Einigkeit unter den verschiedenen Teilen der Besatzung galt als oberstes Prinzip. Als Bedingung zur Erreichung dieses Grundsatzes sollte von der Einheit des Kommandos nicht abgegangen und der Dienst so geführt werden, als bestände die Besatzung nicht aus verschiedenen Kontingenten, sondern aus Teilen eines einheitlichen Heeres. Deshalb besaßen auch sämtliche Besatzungstruppen die gleichen Rechte und Pflichten.

Festungsgouverneur und Festungskommandant hatten im wesentlichen ein Ziel im Auge zu behalten, nämlich die Verteidigungsbereitschaft der Bundesfestung schon in Friedenszeiten vorzubereiten, zu ordnen und zu erhalten (§ 16 Regl.).

Nach erklärtem Bundeskrieg mußte sich die Festung in "einem jederzeit eine erfolgreiche Verteidigung versprechenden Zustand" befinden (§ 18 Regl.). Über die Bundesfestung wurde entweder durch Befehl des Bundesfeldherrn oder durch Beschluß der Bundesversammlung, in dringenden Fällen auch durch einen Befehl des Festungsgouvernements, der Belagerungszustand erklärt. Diese Erklärung konnte erfolgen, noch ehe feindliche Truppen in Festungsnähe auftauchten.

Der Belagerungszustand trat auch ohne förmliche Erklärung ein, sobald sich feindliche Truppen in hinreichender Zahl der Festung näherten.

Die Erklärung des Kriegs- oder Belagerungszustandes war immer der Landes- und Kommunalbehörde bekannt zu geben (§ 19 Regl.). Ferner war der Bundesversammlung, dem Territorialherrn der Bundesfestung und dem Bundesfeldherrn Nachricht zu erteilen.

Im Bundeskrieg übertrug die Bundesversammlung ihre Rechte über die Bundesfestung an den Bundesfeldherrn unter derselben Verantwortlichkeit, die er auch hinsichtlich der Führung des Bundesheeres gegenüber dem Deutschen Bund zu übernehmen hatte (§ 134 Regl.). Die Verantwortlichkeit des Gouverneurs für die Sicherheit und Verteidigungsbereitschaft der ihm anvertrauten

Bundesfestung wurde jedoch durch die Anweisungen des Bundesfeldherrn niemals ganz aufgehoben. Insbesondere konnte eine Äußerung, Weisung, ja selbst ein ausdrücklicher Befehl des Bundesfeldherrn die Übergabe der Bundesfestung an den Feind nicht völlig rechtfertigen, noch den Gouverneur und den Kommandanten von jeder weiteren Verantwortung entbinden. Vielmehr waren beide verpflichtet, die ihnen anvertraute Bundesfestung so lange zu verteidigen, bis die Widerstandskraft erschöpft war (§ 135 Regl.).

Wenn die Bundesfestung in den Bereich der Kriegsoperationen fiel, so war der Bundesfeldherr zwar befugt, dem "Festungsgouvernement" Befehle hinsichtlich der Verteidigung, Ausrüstung und Verpflegung zu erteilen, darüber Berichte zu verlangen und sich durch Augenschein von der Durchführung zu überzeugen, jedoch hatte er die Einzelheiten der Ausführung dem Festungsgouvernement zu überlassen (§ 137 Regl.). Auch durch die Anwesenheit des Bundesfeldherrn in der Bundesfestung wurde "die Funktion des Gouvernements" als solche nicht angetastet (§ 135 Regl.).

Dem Bundesfeldherrn stand in dringendem Notstand die Befugnis zu, nach seinem Ermessen einen Teil der Besatzung aus der Bundesfestung zu ziehen. Doch durfte die Besatzung niemals ein bestimmtes Minimum unterschreiten (§ 140 Regl.).

Alle Angelegenheiten von Bedeutung wurden in sog. Konferenzen zwischen dem Gouverneur und dem Kommandanten beraten und darüber Beschlüsse gefaßt, die als Befehle an die Garnison oder an einzelne Behörden von dem Gouverneur erlassen wurden (§ 23 Regl.). Zu diesen Konferenzen wurden den Umständen entsprechend die "Genie- und Artilleriedirektoren" und die Vorstände der Verwaltungsressorts hinzugezogen (§ 25 Regl.). Der Festungsgouverneur hatte in allen diesen Konferenzen die entscheidende Stimme, jedoch war jedem Teilnehmer gestattet, seine Meinung zu Protokoll zu erklären. Er mußte ferner einen von dem Territorialherrn der Bundesfestung bestimmten Zivilbeamten in geeigneten Fällen zur Beratung und zur gemeinschaftlichen Beschlußfassung heranziehen.

Die große Machtbefugnis des Gouverneurs zeigte sich auch darin, daß er die im Frieden bestehenden Vorschriften für die

gesamte Besatzung und Einwohnerschaft, sofern sie sich auf die Verteidigung und Sicherheit der Festung bezogen, nach seinem Ermessen aufheben, abändern oder verschärfen konnte. Vor allem gegenüber Verrat, Veruntreuungen, Desertation und Aufruhr konnte er die strengsten Maßregeln treffen, ohne die für Friedenszeiten bestehenden Formen und Verfahren beachten zu müssen.

Die Pflichten und Befugnisse des Festungsgouvernements während eines Bundeskrieges waren im einzelnen aufgezählt (§§ 114 ff d.Regl.).

Schon vor Erklärung des Belagerungszustandes konnte es auch in bezug auf Privatpersonen Anordnungen treffen. So konnte es den in der Stadt wohnenden Familien z.B. die Auflage erteilen, sich für den Zeitraum von vier Monaten mit Lebensmitteln zu versorgen und die Evakuierung derjenigen Personen anordnen, die dieser Auflage nachzukommen nicht bereit waren. Während des Belagerungszustandes waren alle Einwohner der Bundesfestung ohne Ausnahme dem Festungsgouvernement unterstellt (§ 149 Regl.). Den Befehlen des Festungsgouvernements kam im Belagerungszustand Gesetzeskraft zu (§ 150 Regl.).

Das Festungsgouvernement mußte für die allgemeine Aufsicht hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Ordnung und Disziplin sorgen (§ 46 Regl.).

Die Aufsicht und Mitwirkung des Festungsgouvernements über die Ortspolizei erstreckte sich auf die Anordnungen und Vorkehrungen, die für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und der Versorgung der Truppen mit Lebensmitteln und sonstigen Bedürfnissen erforderlich waren (§ 56 Regl.).

Polizeiliche Anordnungen und Verfügungen, die in die Sphäre der Garnison eingriffen, durften nur mit Zustimmung des Festungsgouvernements von den Zivilbehörden erlassen werden. Bei den Beratungen und Verhandlungen über Polizeiangelegenheiten, die die Sicherheit der Besatzungstruppen betrafen, war ein Zivilkommissar hinzuzuziehen (§ 57 Regl.). Falls das Festungsgouvernement für erforderliche Verordnungen und Vorkehrungen keine Unterstützung bei den Zivilbehörden fand, so blieb es trotzdem zur Ausführung dringender Maßnahmen berechtigt (§ 57 Regl.). So konnte es vorbeugende Maßnahmen gegen Epidemien treffen und die Einquartierung von Truppen auch in Privatwoh-

nungen anordnen (§§ 78 ff Regl.). Die Anlage von Gebäuden, Dämmen und Gruben in bestimmter Nähe der Festungswerke war den Einwohnern untersagt. Im ganzen übrigen Festungsbereich durften neue Straßen und Wasserverbindungen nur mit Zustimmung des Festungsgouvernements errichtet werden (§ 73 Regl.).

Das Festungsgouvernement konnte auch die Bauerlaubnis für die in der Stadt zu errichtenden Gebäude versagen.

Vorschriften über Enteignungsmöglichkeiten im Interesse der Bundesfestung fanden sich jedoch keine im Reglement.

Das Festungsgouvernement war ermächtigt, einen Waffenstillstand oder eine Übereinkunft zur Einstellung der Feindseligkeiten abzuschließen, wenn dadurch dem Deutschen Bund klare Vorteile verschafft und die weitere Verteidigung nicht beeinträchtigt wurde (§ 154 Regl.). Nur bei Aussichtslosigkeit jedes weiteren Widerstandes durfte sich der Festungsgouverneur in Unterhandlungen hinsichtlich der Übergabe einlassen. Zuvor hatte er jedoch einen Kriegsrat einzuberufen, mit dem die Möglichkeit eines weiteren Widerstandes oder eines erfolgversprechenden Ausbruchversuches zu erörtern war.

IV) Die Kriegsmarine

Nach der mehrfachen Kaperung deutscher Schiffe durch nordafrikanische Seeräuber drängten bereits im Jahre 1817 die Hansestädte auf die Schaffung einer eigenen Kriegsmarine des Deutschen Bundes. Es wurde auch eine Marinekommission ins Leben gerufen, die Vorschläge ausarbeiten sollte, jedoch zu keinem befriedigenden Ergebnis kam.⁴⁹⁾

Erst während des Bundeskrieges gegen Dänemark wurde die Schaffung einer eigenen Kriegsflotte des Deutschen Bundes wieder akut. Der Bund entsandte deshalb den Gesandten der Freien Stadt Hamburg als Bevollmächtigten nach England, um dort über

49) Prot.d.B.V.v.3.Juli 1817, 40.Sitzung, § 290;
Prot.d.B.V.v.17.Juli 1817, 44.Sitzung, § 353

die Möglichkeit des Ankaufes von Kriegsdampfschiffen zu verhandeln. Ein Beschluß der Bundesversammlung über die Gründung einer deutschen Kriegsmarine wurde jedoch nicht gefaßt.

Nach Auflösung der Bundesversammlung schuf die sog. provisorische Zentralgewalt unter dem Einfluß der Nationalversammlung eine deutsche Kriegsmarine.

Die Bundesversammlung betrachtete nach ihrem Wiederzusammentritt die in der Nordsee vorhandene Flotte zwar als Bundeseigentum, jedoch nicht als "organische Einrichtung des Deutschen Bundes". Sie erklärte sich für zuständig über die Flotte zu verfügen.⁵⁰⁾ Da über eine andere Verwendung keine Einigkeit erzielt werden konnte, wurde die neugeschaffene Flotte zu Spottpreisen verschleudert.⁵¹⁾

Erst in der Konvention von Gastein kamen Preußen und Österreich überein, im Deutschen Bund die Schaffung einer Bundesflotte zu beantragen und den Kieler Hafen als Kriegshafen zu bestimmen.⁵²⁾ Der preußisch-österreichische Konflikt verhinderte die Realisierung dieser Absichten.

V) Der Bundeskrieg gegen Dänemark

Als König Friedrich der VII. von Dänemark die Einverleibung Schleswigs in den dänischen Staat am 24. März 1848 anordnete,⁵³⁾ bildete sich eine provisorische Landesregierung in Schleswig-Holstein,⁵⁴⁾ um gegen diese offensichtliche Annexion Widerstand zu leisten. Sie bemühte sich auch sofort um den Beistand des

50) Prot.d.B.V.v.16.Febr.1852, 4.Sitzung, § 30

51) Über das Schicksal der deutschen Flotte gibt Kaltenborn, Bd.2, S.321 ff einen eingehenden Bericht

52) Konvention von Gastein vom 14.August 1865, Art.2, abgedruckt bei Huber, Quellen, S.294.

53) Prot.d.B.V.v.2.April 1848, 27.Sitzung, Beilage zu § 211

54) Proklamation der provisorischen Landesregierung, abgedruckt bei Huber, Dokumente, S.457

Deutschen Bundes. Die Bundesversammlung nahm am 2. April 1848 Kenntnis von zwei Schreiben der provisorischen Regierung der Herzogtümer.⁵⁵⁾ In derselben Sitzung berichtete der preußische Gesandte der Bundesversammlung über die eingetretene Konfliktlage und über die Aufstellung eines Observationskorps. Nachdem ein zur Prüfung dieser Vorgänge eingesetzter Ausschuß der Bundesversammlung Bericht erstattet hatte, erklärte diese das Bestehen unmittelbarer Gefahr eines dänischen Angriffs auf den Gliedstaat Holstein und billigte die bereits von Preußen und den Gliedstaaten des zehnten Bundeskorps eingeleiteten Abwehrmaßnahmen. Gleichzeitig beauftragte sie Preußen, im Namen des Deutschen Bundes die Vermittlung des Konflikts zu versuchen.⁵⁶⁾ Da diese Vermittlungsaktion scheiterte, überschritten preußische Truppen am 10. April 1848 die Eider. Zwei Tage später beschloß die Bundesversammlung die Säuberung Schleswigs von dänischen Truppen, "um das durch den Bund zu schützende Recht Holsteins auf die Union mit Schleswig zu wahren".⁵⁷⁾ Sie erkannte auch die provisorische Regierung der Herzogtümer an, vermied jedoch die Aufnahme Schleswigs in den Deutschen Bund.

Am 15. April 1848 ersuchte die Bundesversammlung die preußische Regierung einen gemeinsamen Oberbefehlshaber für die zum Einsatz in Schleswig-Holstein bestimmten Streitkräfte, nämlich die preußischen Truppen und das zehnte Bundesarmee Korps zu ernennen.⁵⁸⁾ Die preußische Regierung übertrug daraufhin dem General von Wrangel den Oberbefehl.

Bis Ende April hatten die Bundestruppen die eingedrungenen Dänen aus ganz Schleswig, mit Ausnahme einiger Inseln, vertrieben. Dagegen erzielte die überlegene dänische Flotte Erfolge und verhängte die Blockade über die deutschen Seehäfen.⁵⁹⁾

Am 3. Mai 1848 überschritten die Bundestruppen die dänische Grenze und drangen in Jütland vor.⁶⁰⁾ Damit befand sich der

55) Prot.d.B.V.v.2.April 1848, 27.Sitzung, § 211

56) Prot.d.B.V.v.4.April 1848, 28.Sitzung, § 228

57) Prot.d.B.V.v.12.April 1848, 32.Sitzung, § 267

58) Prot.d.B.V.v.15.April 1848, 35.Sitzung, § 285

59) Prot.d.B.V.v.3.Mai 1848, 46.Sitzung, Separatprotokoll

60) Prot.d.B.V.v.8.Mai 1848, 49.Sitzung, § 439

Deutsche Bund auch ohne formelle Kriegserklärung im Kriegszustand mit Dänemark.

Da die Intervention Englands und Rußlands drohte und Preußen einen Konflikt mit diesen Großmächten vermeiden wollte, befahl es dem General Wrangel, Jütland wieder zu räumen. Am 25. Mai 1848 zog sich das Bundesheer bis Flensburg zurück, so daß auch Nordschleswig wieder in dänische Hände fiel.⁶¹⁾

Da am 22. Juli 1848 die Bundesversammlung namens der deutschen Regierungen die Ausübung ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse und Verpflichtungen auf die provisorische Zentralgewalt übertrug, hatte sie auf die weitere Kriegsentwicklung keinen Einfluß mehr.

Am 26. August 1848 schloß dann Preußen den Waffenstillstand von Malmö.

Nach der Wiederherstellung des Deutschen Bundes schloß dieser durch die Vermittlung Preußens den sog. "Berliner Frieden" mit Dänemark, der die Herzogtümer Schleswig und Holstein der dänischen Herrschaft wieder auslieferte.⁶²⁾

Im Jahre 1864 wurde die dänische Herrschaft in diesen Gebieten durch den sog. Dänischen Krieg wieder beseitigt, der aber kein Bundeskrieg, sondern eine Bundesexekution war.

VI) Exekutiver Verfassungsschutz

1) Die Bundesexekution

a) Unter die Kriegsverfassung des Deutschen Bundes im weiten Sinn läßt sich auch der sog. exekutive Verfassungsschutz einordnen. Die Bundesverfassung unterscheidet hierbei die Bundesexekution und Bundesintervention. Zwar richteten sich diese Maßnahmen nach innen, also gegen die Bundesglieder, doch erforderten sie unter Umständen starke militärische Machtmittel.

61) Prot.d.B.V.v.5.Juni 1848, 61.Sitzung, § 596

62) Text des Friedensvertrages vom 2.Juli 1850, abgedruckt bei Huber, Dokumente, S.463

b) Die Bundesexekution bildete den Inbegriff der exekutiven Zwangsmaßnahmen des Bundes gegen einen Gliedstaat, um ihn zur Erfüllung der von ihm vernachlässigten verfassungsmäßigen Bundespflichten anzuhalten (Art.31 W.Sch.A.). Der Bestand des Bundesganzen erforderte Zwangsbefugnisse gegenüber einer Bundeswidrig handelnden gliedstaatlichen Regierung. So wurde schon im Jahre 1819 eine vorläufige Exekutionsordnung geschaffen,⁶³⁾ die in der Exekutionsordnung vom 3.August 1820 ihre endgültige Form fand.⁶⁴⁾ Das Recht, den Belagerungs- oder Kriegszustand über das ganze Bundesgebiet oder Teile desselben zu verhängen (Art.68 R.V.) oder unmittelbar mit Ausnahme Gewalt einzugreifen (Art.48 Abs.2 Weim.V.), besaß die Bundesversammlung dagegen nicht.

Bei der Bundesexekution konnte die Bundesversammlung jedoch Maßnahmen beschließen, die nicht weniger weit als später die Ausnahme Gewalt des Kaisers oder des Reichspräsidenten gingen.

c) Der Deutsche Bund mußte die Durchführung seiner Beschlüsse durch Bundesmandat in die Hand einer oder mehrerer einzelstaatlicher Regierungen legen (Art.7 Ex.O.). Die Exekutionsmaßnahmen wurden jedoch im Namen der Gesamtheit des Bundes beschlossen und ausgeführt. Die Übernahme des Auftrages war Bundespflicht (Art.34 W.Sch.A.). Weigerte sich eine Regierung, den Auftrag zu übernehmen, so entschied die Bundesversammlung über ihre Weigerungsgründe. Nach Befinden übertrug sie einer anderen Regierung die Vollziehung. Beharrte die Regierung auf unbegründeter Ablehnung des Auftrages, so blieb sie zum Schadensersatz verpflichtet und war für alle Folgen dem Bund verantwortlich (Art.9 Ex.O.).

Bei der Erteilung des Exekutionsauftrags nahm die Bundesversammlung Rücksicht auf die lokalen Umstände und sonstigen Verhältnisse der bei der Sache nicht beteiligten Gliedstaaten. Zugleich bestimmte sie die Anzahl der Exekutionsmannschaften und die Dauer des Exekutionsverfahrens (Art.31 W.Sch.A.).

63) Prot.d.B.V.v.20.September 1819, 35.Sitzung, § 220

64) Bundesexekutionsordnung vom 3.August 1820; abgedruckt in CJCG, Bd.2, S.113 ff; Huber, Dokumente, S.105 ff

Die Leitung dieses Verfahrens geschah nach einer von der Bundesversammlung zu erteilenden Instruktion durch einen Exekutivkommissar, den die Exekutionsregierung zu ernennen hatte (Art.34 W.Sch.A.). War der Exekutionsauftrag an mehrere Regierungen ergangen, so bestimmte die Bundesversammlung, welche von ihnen den Exekutionskommissar ernennen sollte.

Erst nachdem alle Appelle an die Regierung, ihren Bundespflichten nachzukommen, vergeblich gewesen waren, kam es zum Exekutionsvollzug. Der Exekutionskommissar ließ das Land militärisch besetzen und traf alle notwendigen und geeigneten Maßnahmen, um die Erfüllung der Bundespflichten des Gliedstaates durchzusetzen. Er konnte sogar die Regierungsgewalt ausüben und alle Kompetenz in Anspruch nehmen, die der Landesherr und das Ministerium nach der Landesverfassung besaßen. Die Wahrnehmung der Bundesstimme des Gliedstaates war ihm versagt. Andererseits konnte der Landesherr des mit der Exekution überzogenen Landes in der Regel während der Dauer der Exekution seine Bundesstimme nicht ausüben; durchweg kam für die Dauer der Exekution die Bundesstimme des Landes zum Ruhen.

In diesem Zusammenhang ist die Entscheidung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich vom 25.Oktober 1932 im Konflikt des Reiches mit Preußen von Interesse.⁶⁵⁾

Der Staatsgerichtshof erklärte, daß die Verordnung des Reichspräsidenten vom 20.Juli 1932 zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen mit der RV vereinbar sei, soweit sie den Reichskanzler zum Reichskommissar für das Land Preußen bestellt und ihn ermächtigte, preußischen Ministern vorübergehend Amtsbefugnisse zu entziehen und diese Befugnisse selbst zu übernehmen oder anderen Personen als Kommissaren des Reiches zu übertragen. Diese Ermächtigung durfte sich aber nicht darauf erstrecken, dem preußischen Staatsministerium und seinen Mitgliedern die Vertretung des Landes Preußen im Reichstag, im Reichsrat oder sonst gegenüber dem Landtag, dem Staatsrat oder gegenüber den anderen Ländern zu entziehen. Soweit demnach in der Verordnung des Reichspräsidenten nicht bloß eine Zuständigkeitsverschie-

65) zum Teil abgedruckt in: Reich und Länder 1932, S.309 ff

bung, sondern eine Antastung der Organstellung lag, wurde sie vom Staatsgerichtshof mißbilligt.⁶⁶⁾

Auch die Schöpfer der Exekutionsordnung des Deutschen Bundes schreckten vor allzu drastischen Eingriffen in die bundesstaatliche Verfassungsstruktur im Falle des Notstandes zurück.

Als Bundesorgan besaß der Exekutionskommissar die Befugnis, alle Zwangsmaßnahmen anzuordnen, ohne dabei durch die Schranken der Gliedstaatenverfassung gehindert zu sein. In seiner Machtbefugnis als Bundesbeauftragter war notwendigerweise die oberste militärische Befehlsgewalt über das Exekutionskorps eingeschlossen. Die Befehlshaber der Exekutionstruppen waren somit an seine Weisungen und Anordnungen gebunden. Dagegen hatte er nicht die Machtbefugnisse des Bundesfeldherrn im Kriege und der Bundesfestungsgouverneure, weil ihm das Inspektionsrecht und die technischen Überwachungsrechte fehlten.

d) Hatte der Deutsche Bund die Erfüllung der Pflichten des Gliedstaates durchgesetzt, so mußte er die Bundesexekution durch Beschluß für beendet erklären. Die Bundesversammlung nahm dann das Exekutionsmandat zurück. Die Exekutionsmacht rief den Exekutionskommissar ab und zog ihre Truppen zurück. Die Kosten hatte die Regierung des unbotmäßigen Gliedstaates zu ersetzen. Es war jedoch nicht gestattet, einen Gliedstaat im Wege der Bundesexekution zu liquidieren, also ihn z.B. der Exekutionsmacht einzuverleiben.

e) Die in der Exekutionsordnung geregelte formelle Bundesexekution war sehr schwerfällig. Es bedurfte einer Anzahl Bundesbeschlüsse, Aufforderungen an die betreffende Regierung usw. Dieses Verfahren erwies sich dann als unbrauchbar, wenn aus dem pflichtwidrigen Verhalten eines Gliedstaates eine ernstliche Gefahr für die Existenz des Bundes drohte. Daher war die sog. formlose Bundesexekution vorgesehen, die der Bundesversammlung die Befugnis einräumte, vorläufige Maßregeln zu ergreifen, um jeder Selbsthilfe vorzubeugen und bereits unternommener Selbsthilfe Einhalt zu gebieten (Art.19 W.Sch.A.).

66) Poetsch-Heffter, S.315

2) Die Bundesintervention

a) Die Bundesintervention stellte die exekutiven Maßnahmen dar, durch die der Deutsche Bund der bundes- und verfassungs=treuen Regierung eines Gliedstaates Hilfe leistete, um die durch verfassungsfeindliche Kräfte bedrohte oder gestörte Ordnung in dem Gliedstaat zu erhalten oder wiederherzustellen (Art.26 W.Sch.A.). Sie war stets ein Akt der Hilfeleistung zu Gunsten einer Regierung, die sich selbst bundes- und landes= rechtlich legal verhielt, aber in ihrer verfassungsrechtlichen Stellung und Wirkungsmacht in ihrem Gliedstaat von aufrührerischen Bewegungen bedroht war.

Zwar ging die Bundesverfassung davon aus, daß grundsätzlich die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und Ordnung in den Gliedstaaten den Landesregierungen zustehe (Art.25, S.1 W.Schl. A.), eine Ausnahme galt jedoch, falls es zur Auflehnung der Bürger, zu offenem Aufruhr oder zu einer mehrere Gliedstaaten bedrohenden gefährlichen Bewegung kam (Art.25, S.2 W.Sch.A.).

b) Ähnlich wie das Exekutionsverfahren verlief das Interventionsverfahren. Auch dem Interventionskommissar waren weit= gehende Befugnisse eingeräumt. Es war durchaus denkbar, daß für die Dauer der Intervention die Regierung des Gliedstaates, durch Unruhen oder Staatsstreich bedingt, völlig außer Funktion trat. Dann fiel dem Interventionskommissar sämtliche Hoheitsgewalt in die Hand. In der Regel übte jedoch die Regierung des Gliedstaates ihre Funktionen weiter aus, so daß der Interventionskommissar nur neben sie trat. Er war allerdings dann nicht an ihre Weisungen, sondern nur an die der Bundesversammlung gebunden.

Im Interventionsfall war das Einschreiten des Deutschen Bundes in der Regel auf die Wiederherstellung der normalen Lage und des normalen Verfassungszustandes beschränkt.

3) Fälle der Bundesexekution

a) Die sog. formlose Bundesexekution von außerordentlicher Tragweite wurde durch den Bundesbeschluß von 1866 gegen Preußen eingeleitet, der die Mobilmachung des Bundesheeres anordnete.⁶⁷⁾

Der Beschluß der Bundesversammlung, im Interesse der inneren Sicherheit Deutschlands vier Armeekorps mobil zu machen, wurde von Preußen als Bruch der Bundesverfassung angesehen. Preußen behandelte damit den gesamten "Bundesvertrag" als erloschen.⁶⁸⁾

Die Bundesversammlung sah jedoch im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen (Art.1 B.A., Art.5 W.Schl.A.), wonach der Deutsche Bund als unauflöslicher Verein gegründet worden war und folglich der Austritt aus diesem Verein keinem Mitglied freistand, die Austrittserklärung Preußens als ungültig an.⁶⁹⁾

Die Bundesversammlung war von der Rechtmäßigkeit ihres Vorgehens gegen Preußen überzeugt. Durch die militärische Besetzung Holsteins hatte Preußen zum Schutz vermeintlich verletzter Rechte den Weg der Selbsthilfe betreten. Somit betrachtete die Bundesversammlung den in Artikel 19 Wiener Schlußakte vorgesehenen Fall als gegeben. Folglich sah sie sich auch verfassungsmäßig ermächtigt, der unternommenen Selbsthilfe mit allen Mitteln Einhalt zu gebieten.

b) Der Deutsche Bund machte auch sonst mehrfach von der Bundesexekution Gebrauch.

Im Jahre 1829 wurde die Bundesexekution gegen Braunschweig eingeleitet. Die Bundesversammlung sah nämlich in der Aufhebung der Verfassung durch Herzog Carl von Braunschweig einen Bruch der Landesverfassung und damit einen Verstoß gegen seine Bundespflichten. Deshalb beschloß sie zunächst am 20. August 1829, den Herzog aufzufordern, die Aufhebung der Verfassung rückgängig zu machen.

67) Prot.d.B.V.v.11.Juni 1866, 23.Sitzung, § 164

68) Prot.d.B.V.v.14.Juni 1866, 24.Sitzung, § 170

69) Prot.d.B.V.v.16.Juni 1866, 25.Sitzung, § 172

gig zu machen.⁷⁰⁾ Da der Herzog der Aufforderung trotz Mahnung nicht Folge leistete, wurde der Exekutionsbeschluß gegen ihn gefaßt.⁷¹⁾ Durch einen weiteren Beschluß legte die Bundesversammlung die Stärke der zu entsendenden Exekutionstruppen fest.⁷²⁾ Daraufhin nahm der Herzog am 22. April 1830 seine umstrittene Verordnung zurück,⁷³⁾ so daß es zum Vollzug des Exekutionsbeschlusses nicht mehr kam.

c) Im Jahre 1834 weigerte sich der Senat der Freien Stadt Frankfurt, einen Bundesbeschluß⁷⁴⁾ zu vollziehen, der die Truppen der Freien Stadt dem Befehlshaber des preußisch-österreichischen Sicherheitskorps unterstellt hatte, das ein Jahr vorher nach dem Wachensturm in Frankfurt stationiert worden war.⁷⁵⁾

Dem Exekutionsbeschluß vom 22. Mai 1834⁷⁶⁾ unterwarf sich der Senat, bevor er zum effektiven Vollzug der angeordneten Maßnahmen kam, indem er am 31. Mai 1834 die Stadtruppen in das Bundessicherheitskorps eingliederte.⁷⁷⁾ Daraufhin stellte die Bundesversammlung das Exekutionsverfahren gegen die Freie Stadt Frankfurt ein.⁷⁸⁾

d) Der sog. Dänische Krieg im Jahre 1864 war nichts anderes als eine Bundesexekution, durch die die dänische Herrschaft in Holstein gebrochen wurde.

Als Prinz Friedrich von Augustenburg nach der Trennung von Holstein und Schleswig und der Einverleibung Schleswigs in den

70) Prot.d.B.V.v.20.August 1829, 24.Sitzung, § 146

71) Prot.d.B.V.v.4.März 1830, 5.Sitzung, § 40 (Separatprotok.)

72) Prot.d.B.V.v.26.März 1830, 8.Sitzung, § 64 (Separatprotok.)

73) Prot.d.B.V.v.13.Mai 1830, 10.Sitzung, Anlage 4 und 7 des Separatprotokolls

74) Prot.d.B.V.v.3.April 1834, 13.Sitzung, § 164;
Prot.d.B.V.v.10.April 1834, 14.Sitzung, § 184

75) Schreiben des Bürgermeisters an General von Piret, im
Prot.d.B.V.v.1834, 16.Sitzung, Beilagen zu § 204

76) Prot.d.B.V.v.22.Mai 1834, 20.Sitzung, § 261;
Prot.d.B.V.v.28.Mai 1834, 21.Sitzung, § 274

77) Schreiben des Senats vom 31.Mai 1834, abgedruckt in Beilage 1 zu § 276 d.Prot.d.B.V.v.1834

78) Prot.d.B.V.v.19.Juni 1834, 24.Sitzung, § 310

dänischen Staat die Thronfolge in den beiden Herzogtümern entgegen der Proklamation König Friedrichs VII. vom 28. Januar 1852⁷⁹⁾ beanspruchte, stieß er auf den entschiedensten Widerstand Preußens und Österreichs.

Wegen des durch die Trennung Holsteins und Schleswigs erfolgten Rechtsbruches beschloß die Bundesversammlung am 7. Dezember 1863 die Bundesexekution in Holstein.⁸⁰⁾

Den Antrag Österreichs und Preußens, darüber hinaus zur "Pfandbesetzung" Schleswigs zu schreiten, lehnte die Bundesversammlung am 14. Januar 1864 ab.⁸¹⁾ Daraufhin gingen die beiden Großmächte selbständig vor. Dänemark wurde besiegt und mußte im Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864⁸²⁾ auf alle Rechte an den Herzogtümern Schleswig, Holstein und Lauenburg zu Gunsten von Österreich und Preußen verzichten.

4) Fälle der Bundesintervention

a) Von der Interventionsmöglichkeit machte der Deutsche Bund das erste Mal im Jahre 1830 bei der belgischen Revolution Gebrauch, als der Aufstand auf das Großherzogtum Luxemburg übergriff. Nach kurzer Zeit befand sich fast der gesamte Gliedstaat in Händen der Aufständischen.

Wilhelm I., König der Niederlande, rief in seiner Eigenschaft als Großherzog von Luxemburg am 15. Oktober 1830 die Hilfe des Deutschen Bundes an.⁸³⁾ Die Bundesversammlung ging zunächst wegen der drohenden Einmischung Frankreichs einer Entscheidung aus dem Weg. Erst am 17. und 18. März 1831 wurde die bewaffnete Intervention mit einem Heer von 24.000 Mann beschlossen und

79) Proklamation König Friedrichs VII. über die Organisation der dänischen Gesamtmonarchie vom 28. Januar 1852, abgedruckt bei Huber, Dokumente, S. 469

80) Prot.d.B.V.v. 7. Dezember 1863, 40. Sitzung, § 288

81) Prot.d.B.V.v. 14. Januar 1864, 4. Sitzung, § 32

82) Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864, abgedruckt bei Huber, Quellen, S. 312

83) Prot.d.B.V.v. 15. Oktober 1830, 23. Sitzung, § 250

die Leitung an Hannover übertragen.⁸⁴⁾ Ein "Generalgouverneur" des Bundes übernahm in den von den Aufständischen gesäuberten und von Bundestruppen belegten Landesteilen die ausführende Gewalt.

In der Separationsakte vom 15. Oktober 1831 entschloß sich die Londoner Konferenz, Luxemburg zu teilen.⁸⁵⁾ Bis zur Ratifizierung des Teilungsvertrages blieb der "Generalgouverneur" des Bundes Träger der Regierungsgewalt; dann gab er sie an den Großherzog zurück.⁸⁶⁾

b) Im Jahre 1833 griff der Deutsche Bund ohne Hilfeersuchen bei den Unruhen in der Stadt Frankfurt ein. Er ging von der Fiktion aus, der Senat der Freien Stadt sei nicht imstande, das Hilfeersuchen auszusprechen.⁸⁷⁾

c) Schließlich wurde in den Jahren 1850-1852 die Intervention in Kurhessen und Holstein durchgeführt.

Der Kurfürst und die kurhessische Regierung sahen sich im Jahre 1850 außerstande, der Auflehnung in ihrem eigenen Gliedstaat entgegenzutreten. Am 12. September 1850 flohen sie aus der Residenz, um sich hilfesuchend an die Bundesversammlung zu wenden.⁸⁸⁾ Der Rumpfbundestag forderte den Kurfürsten auf, alle ihm zustehenden Mittel anzuwenden, um "die ernstlich bedrohte Autorität wiederherzustellen." Gleichzeitig sicherte er dem Kurfürsten zu, daß die Bundesversammlung sich vorbehalte, "alle zur Sicherung oder Wiederherstellung des gesetzlichen Zustandes erforderlich werdenden Anordnungen zu treffen."⁸⁹⁾ Die ausgesprochene Erwartung, es werde der kurhessischen Re=

84) Prot.d.B.V.v.18.März 1831, 9.Sitzung, Separatprotokoll

85) Londoner Separationsakte v.15.Oktober 1831, abgedruckt im Separatprotokoll d.B.V.v.1831, 36.Sitzung

86) Akzessionsakte vom 19.April 1839, Text im Prot.d.B.V.v. 11.Mai 1839, 7.Sitzung, § 86

87) Prot.d.B.V.v.4.April 1833, 13.Sitzung, § 130
Prot.d.B.V.v.12.April 1833, 16.Sitzung, § 148, 149
Prot.d.B.V.v.15.April 1833, 17.Sitzung, § 151, 152

88) Prot.d.B.V.v.17.September 1850, 3.Sitzung, § 9

89) Prot.d.B.V.v.21.September 1850, 4.Sitzung, § 10

gierung gelingen, durch eigene Maßnahmen der Auflehnung Herr zu werden, erfüllte sich nicht. Am 16. Oktober 1850 faßte der Rumpfbundestag den zweiten Beschluß in der kurhessischen Sache,⁹⁰⁾ der die zur Wiederherstellung der gesetzmäßigen Ordnung erforderlichen Exekutionsmaßregeln nach Maßgabe der Artikel 26 und 31 Wiener Schlußakte anordnete. Mit dem Vollzug wurden die Regierungen von Bayern und Hannover beauftragt. Durch den dritten Beschluß vom 26. Oktober 1850 entschied der Rumpfbundestag schließlich, daß die aufgestellten Bundestruppen in Kurhessen einzurücken hätten.⁹¹⁾

Nach dem Abschluß des Vertrages von Olmütz und der Wiederherstellung des Bundestages wurde die Leitung der Bundesintervention an Österreich und Preußen gemeinsam übertragen.⁹²⁾ Durch Beschluß vom 27. März 1852 setzte die Bundesversammlung dann unter Berufung auf ihre Kompetenz die kurhessische Verfassung von 1831 sowie das kurhessische Wahlgesetz von 1849 wegen der in ihnen enthaltenen, gegen das Bundesrecht, besonders die Artikel 54, 57 und 58 Wiener Schlußakte, verstoßenden Bestimmungen außer kraft.⁹³⁾ Sie gab zugleich dem Kurfürsten auf, eine von den Bundeskommissaren entworfene und von der Bundesversammlung gebilligte neue Verfassung zu veröffentlichen. Am 13. April 1852 gab der Kurfürst diesen Bundesbeschluß amtlich bekannt und setzte an diesem Tag die neue Verfassung seines Landes in kraft.⁹⁴⁾

d) Fast zur gleichen Zeit wurde mit Hilfe der Bundesintervention, die der Rumpfbundestag am 25. Oktober 1850 beschlossen hatte,⁹⁵⁾ die dänische Herrschaft in Holstein wiederhergestellt. Die Intervention wurde von den beiden Großmächten gegen die aufständischen Elbherzogtümer durchgeführt. Erst nachdem König

90) Prot.d.B.V.v.16.Oktober 1850, 10.Sitzung, § 30

91) Prot.d.B.V.v.26.Oktober 1850, 12.Sitzung, § 36

92) Prot.d.B.V.v.11.Juni 1851, 10.Sitzung, § 44

93) Prot.d.B.V.v.27.März 1852, 9.Sitzung, § 90

94) Verordnung vom 13.April 1852, Text bei Huber, Dokumente, S.495

95) Prot.d.B.V.v.25.Oktober 1850, 11.Sitzung, § 33

Friedrich VII. von Dänemark in einem Manifest⁹⁶⁾ die Verbindung Dänemarks mit Schleswig und Holstein auf eine Personal- und Realunion beschränkt und die Landesversammlung sich angesichts des militärischen Drucks unterworfen hatte,⁹⁷⁾ stellte der Deutsche Bund die Intervention ein.⁹⁸⁾ Als der Nachfolger auf dem dänischen Thron sich nicht an die gegebene Zusage halten wollte, brach der Konflikt nach einigen Jahren erneut aus, in dessen Verlauf die dänische Herrschaft im Jahre 1964 im Wege der Bundesexekution wieder beseitigt wurde.

96) Proklamation König Friedrichs VII. über die Organisation der dänischen Gesamtmonarchie vom 28. Januar 1852, abgedruckt bei Huber, Dokumente, S.469

97) Unterwerfungserklärung vom 11. Januar 1852, abgedruckt bei Huber, Dokumente, S.468

98) Prot.d.B.V.v.29.Juli 1852, 19.Sitzung, § 197

B) F i n a n z v e r f a s s u n g

=====

I) Struktur der Finanzverfassung

Der Deutsche Bund bedurfte zur Erfüllung seiner Bundeszwecke und zur Besorgung seiner Angelegenheiten auch entsprechender Geldmittel. Da der Bund keine Aufzählung der Finanzkompetenzen kannte, waren sie aus dem Bundeszweck herzuleiten. Indem die Bundesakte als Zweck des Bundes die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und die Unverletzlichkeit der einzelnen deutschen Staaten festlegte (Art.2 W.Sch.A.), mußte auch die Finanzkompetenz des Deutschen Bundes alles umfassen, was zur Erreichung dieses Zweckes erforderlich war (Art.3, Satz 2 W.Sch.A.). Daraus ergab sich, daß der Bund die Finanzkraft der Gliedstaaten, soweit es dieser Zweck erforderte, in Anspruch nehmen konnte.

Da im voraus die Höhe der finanziellen Aufwendungen nicht feststand, so sah die Bundesverfassung auch keine festbestimmten Umlagen vor, vielmehr hatte die Bundesversammlung deren Höhe festzusetzen (Art.52, Abs.2 W.Sch.A.).

Aber auch die "zum Funktionieren der Bundesorgane und der ihnen untergeordneten Behörden erforderlichen finanziellen Aufwendungen" hatte die Bundesversammlung zu bestimmen (Art.52, Absatz 1 W.Sch.A.).

Die Regelung der Bundesverfassung gab daher dem Deutschen Bund eine alle Bedürfnisse umfassende Einnahmequelle von unbeschränktem Umfang.

II) Einnahmequellen des Deutschen Bundes

1) Umlagen für die Bedürfnisse der Bundeskanzleikasse

Organ des Bundes war der Bundestag in Frankfurt am Main; er war ein Gesandtenkongreß, in welchem Österreich den Vorsitz führte. Die Stimmenverteilung suchte zu verhindern, daß die Großstaaten von der Masse der Kleinen überstimmt werden oder

ihrerseits die Kleinen rechtlos machen konnten. Im gewöhnlichen Geschäftsgang führten die 11 größeren Staaten je eine Stimme, die 28 kleineren waren in sechs Kurien gruppiert, eine jede mit einer Stimme; die Vereinigung dieser 17 Stimmen bildete den "engeren Rat".

Das "Plenum" trat zusammen, wenn es sich um Beschlüsse über die Bundesakte und über organische Bundeseinrichtungen handelte. Hier hatten die sechs größeren Staaten zusammen 28 Stimmen unter 70 und konnten, da hier Zweidrittelmehrheit vorgeschrieben war, jeden ihnen mißliebigen Beschluß hindern.⁹⁹⁾

Die Bundesversammlung hatte das matrikularmäßige Verhältnis, nach dem die Beiträge von den Mitgliedern des Bundes zu leisten waren, festzusetzen (Art.52 Abs.3 W.Sch.A.). Die Geldmatrikel war zweifacher Art.

Für Bundeskanzleibedürfnisse hatte jeder der siebzehn Viril- und Curiatsstimmberechtigten des engeren Rates jedesmal, wenn es die Bundesversammlung für erforderlich erklärte, 2.000 Gulden im vierundzwanzig Guldenfuß an die Bundeskanzleikasse zu zahlen.¹⁰⁰⁾ Die Bestreitung der Kosten der Bundeskanzlei wurden zum Teil durch die Ausübung des Stimmrechts in der Bundesversammlung veranlaßt. Jeder Stimmführende zog davon ungefähr denselben Vorteil und hatte daran das gleiche Interesse. Folglich wurden diese Kosten in der geschilderten Art übernommen.

Von den sechs Gesamtstimmen der 17 Stimmen des "engeren Rates" bildeten Sachsen-Weimar, Coburg-Gotha, Meiningen-Hildburghausen und Altenburg die 12.Stimme, Nassau und Braunschweig die 13., die beiden Mecklenburg die 14., Oldenburg, die drei anhaltischen und die beiden schwarzburgischen Fürstentümer die 15. Stimme. Die 16. Stimme wurde von einer Anzahl kleinster Herrschaften gemeinsam beansprucht, während die 17. Stimme auf die vier Freien Städte entfiel.¹⁰¹⁾

So oft es erforderlich war, hatte jeder der 17 Stimmen des engeren Rates den Beitrag zu entrichten.

99) Schnabel, Bd.1, S.552

100) Prot.d.B.V.v.4.Mai 1818, 22.Sitzung, § 104

101) Die Quoten der Teilhaber der sechs Gesamtstimmen finden sich in einer Aufstellung bei Zachariä, Bd.3, S.381.

2) Umlagen zur Deckung der übrigen finanziellen Bedürfnisse

a) Für andere Geldbedürfnisse des Deutschen Bundes, die in die Bundesmatrikularkasse, für augenblickliche Kriegszwecke aber in die Kriegskasse des Bundes flossen (Art.21 G.Z.d.K.V.), hatte jedes einzelne Bundesglied nach dem Maßstab der Bevölkerung seines zum Bund gehörenden Gebietes einen Beitrag zu leisten. Durch Beschluß der Bundesversammlung war sowohl für Geldbeiträge als auch für die Mannschaftsstellung die Volkszahl jedes Gliedstaates als provisorische Matrikel festgesetzt.¹⁰²⁾ Ferner wurde bestimmt, daß die bestehende provisorische Matrikel solange fort dauern sollte, bis eine neue zustande gekommen sei.¹⁰³⁾

Seitdem wurden die Verhandlungen für die Errichtung einer endgültigen Matrikel erfolglos fortgesetzt.

b) Es gab schon damals reiche Gliedstaaten mit einem erheblich höheren Steueraufkommen als wirtschaftlich benachteiligte Glieder. Gerade auf diesen Umstand hätte bei einer gerechten Verteilung der Bundeslasten Rücksicht genommen werden müssen. Auf der anderen Seite wäre es schwierig gewesen, ein einfacheres System für die Verteilung der Bundeslasten auszuarbeiten. Zwar wurde die Frage, welcher Maßstab der Matrikel zugrunde zu legen sei, eingehend erörtert;¹⁰⁴⁾ Vorstellungen, wie sie heute in einem gerechten Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, sowie Ländern untereinander zu finden sind, waren jedoch den Mitgliedern der Bundesversammlung noch fremd, zumal diese - wie sich bei den Beratungen zoll- und handelspolitischer Probleme besonders im Hinblick auf Art.19 B.A. zeigte - für wirtschaftliche und finanzpolitische Fragen wenig Interesse und Verständnis aufbrachten.

c) Die Umlagen zur Bestreitung der laufenden Ausgaben der Matrikularkasse waren in den einzelnen Jahren sehr unterschied-

102) Prot.d.B.V.v.20.August 1818, 43.Sitzung, § 210

103) Prot.d.B.V.v.12.Juli 1823, 21.Sitzung, § 139

104) Prot.d.B.V.v.14.Juli 1817, 43.Sitzung, Beilage 74 zu § 330

lich. Anfänglich wurden in der Regel je 6.000 Gulden, dann 12.000, seit dem Jahre 1821 je 30.000, seit 1832 je 60.000 Gulden in kürzeren oder längeren Zwischenräumen, zuweilen abwechselnd mit geringeren Beiträgen umgelegt. Im Jahre 1833 wurden zweimal 60.000 und zweimal 30.000 Gulden, von 1837 bis 1846 der Beitrag von 60.000 Gulden sechzehnmal erhoben.

d) In der Verfassung des Deutschen Bundes wurde der Grundsatz ausgesprochen, daß die Gliedstaaten durch keine landständische Verfassung in der Erfüllung ihrer bundesmäßigen Verpflichtungen gehindert oder beschränkt werden durften (Art.58 W.Sch.A.).

3) Sonstige Einnahmequellen des Deutschen Bundes

Dem Deutschen Bund standen noch geringe privatrechtliche Einkünfte zu. Sie bestanden hauptsächlich in den Erträgen verpachteter Wiesen, der Vermietung von Gebäuden und dem Verkauf unbrauchbar gewordener Gegenstände,¹⁰⁵⁾ sowie aus den Zinsen der angelegten Bundesgelder.¹⁰⁶⁾

III) Ausgaben des Deutschen Bundes

1) Allgemeine Aufwendungen für die Verwaltung

Der Sitz des Bundestages war das Palais des Fürsten von Thurn und Taxis in Frankfurt, wo er zusammen mit der österreichischen Gesandtschaft im Geiste einer sparsamen Zeit zur Miete wohnte; dies alles blieb so bis zur endgültigen Auflösung des Deutschen Bundes im Jahre 1866.¹⁰⁷⁾

105) § 9 der näheren Bestimmungen hinsichtlich der Bundesfestungen Mainz, Luxemburg und Landau, Prot.d.B.V.v.28.Juli 1825, 19.Sitzung, Separatprotokoll

106) vergl. Rechnungsextrakte des Bankhauses v.Rothschild über die bei ihm gegen 3 1/2% Zinsen angelegten 15 verschiedenen Bundesfonds in Beilagen 1-16 zu dem Prot.d.B.V.v.24. Februar 1859, 5.Sitzung

107) Schnabel, Bd.2, S.222

Im Palais des Fürsten von Thurn und Taxis befand sich auch die Bundeskanzlei. Sie besaß einen sehr kleinen Verwaltungsapparat. Er setzte sich aus dem Kanzleidirektor, einem Registrator, drei Schreibern und zwei Kanzleidienern zusammen. Die Kosten der Bundeskanzlei wurden aus der Bundeskanzleikasse bestritten. Die Ausgaben der Bundeskanzlei bestanden im Kanzleiaufwand aller Art, ferner in den Heizungskosten, den Druckkosten der Bundestagsprotokolle, den Buchbinder- und Handwerksarbeiten, verschiedenen Portoauslagen sowie in den Löhnen und Gratifikationen des Kanzleipersonals.¹⁰⁸⁾ Es bestand ein separater Personal- und Besoldungsetat mit einer ins einzelne gehenden Gehaltsaufstellung.¹⁰⁹⁾

Über den Druck der Protokolle der Bundesversammlung und der Militärkommission, sowie den sonstigen Schriften bestand zwischen der Kanzleidirektion und der Andreäischen Bundestagspräsidialdruckerei in Frankfurt ein Vertrag, in dem die Höhe der Vergütungen im einzelnen festgesetzt worden war.¹¹⁰⁾ Eine zum Vermögen des Bundes gehörende eigene Druckerei, wie im späteren Deutschen Reich, besaß der Deutsche Bund nicht.

Die Ausgaben der Bundeskanzlei waren sehr gering.

2) Ausgaben für die Verteidigung des Bundesgebietes

a) Im Jahre 1825 übernahm der Deutsche Bund Mainz, Luxemburg und Landau. Dabei wurde bestimmt, daß die laufenden Unterhaltungskosten der Festungswerke, Kasernen, Genie- und Artilleriedirektionen und der Festungsgouvernements für Mainz und Luxemburg im Krieg und im Frieden matrikularmäßig vom Bund festgesetzt und getragen werden sollten.¹¹¹⁾ Für Landau verpflichtete sich die bayerische Regierung, auch die finanziellen

108) Übersicht über die Grundsätze und Einrichtungen bei dem Bundeskassen- und Rechnungswesen vom 21.Juni 1827, § 12; im Prot.d.B.V.v.21.Juni 1827, 28.Sitzung, § 4 Separatprot.

109) Prot.d.B.V.v.30.Juli 1821, 30.Sitzung, § 228

110) Übersicht über die Grundsätze und Einrichtungen bei dem Bundeskassen- und Rechnungswesen, § 14

111) Prot.d.B.V.v.28.Juli 1825, 19.Sitzung, Separatprotokoll, auch abgedruckt in CJCG, Bd.2, S.171

Aufwendungen aus eigenen Mitteln zu bestreiten; dagegen trug sie zu den finanziellen Aufwendungen für Mainz und Luxemburg nicht bei.¹¹²⁾

Für das Jahr 1825 wurde die laufende "Dotation" von Mainz auf 79.000 Gulden, für Luxemburg auf 38.000 Gulden festgesetzt.¹¹³⁾ Weiter wurde beschlossen, daß jährliche Budgets von dem Festungsgouvernement der Bundesversammlung zur Genehmigung vorzulegen seien. Diese jährliche "Dotation" blieb lange unverändert. Der jeweilige Überschuß derselben über den Betrag des Budgets wurde als sog. Reservefonds zurückbehalten, um für unvorhergesehene außerordentliche Ausgaben, die entsprechenden Geldmittel zur Verfügung zu haben.

Nach der Julirevolution in Frankreich wurde für die bessere Versorgung und Ausrüstung der Festungen Mainz und Luxemburg vorgesorgt. Die erforderlichen Summen wurden der Matrikel entsprechend auf die Gliedstaaten umgelegt. So wurden für Mainz 622.452 Gulden,¹¹⁴⁾ für Luxemburg 413.000 Gulden bewilligt.¹¹⁵⁾ Die nicht verwendeten Teile der zu diesem Zweck erhobenen Beiträge bildeten den sog. "Approvisionnementfonds". Für Ulm und Rastatt wurde ein solcher Fonds ebenfalls geschaffen und zu diesem Zweck die Summe von einer Million Gulden von den einzelnen Gliedstaaten erhoben.¹¹⁶⁾

Für den Festungsbau von Rastatt und Ulm wurde im Jahre 1842 die Summe von 27,5 Millionen Gulden als unüberschreitbar festgesetzt.¹¹⁷⁾ Dazu sollte zunächst das Kapital der französischen Entschädigungsgelder,¹¹⁸⁾ das für die Erbauung einer vierten Bundesfestung mit 20 Millionen Franken bestimmt war, verwendet,

112) Prot.d.B.V.v.28.Juli 1825, 19.Sitzung, § 8 des Separatprot. abgedruckt in CJCG, Bd.2, S.171

113) Ebenda, § 8 des Separatprotokolls

114) Prot.d.B.V.v.16.September 1830, 27.Sitzung, § 211

115) Prot.d.B.V.v.30.September 1830, 29.Sitzung, § 231

116) Prot.d.B.V.v.2.März 1848, 11.Sitzung, § 116

117) Prot.d.B.V.v.11.August 1842, 21.Sitzung, § 1 des Separatprotokolls

118) Pariser Protokoll vom 3.November 1815, abgedruckt in Beilage 34 zu § 232 des Prot.d.B.V.v.8.Oktober 1818, 50. Sitzung

das Fehlende durch eine auf zehn Jahre verteilte Umlage beigebracht werden. Dieser Teil der französischen Kriegsschädigung war nach längerem Verbleiben in Paris unter Aufsicht einer Spezialkommission der verbündeten Mächte an die Verwaltung von Österreich und Preußen übergegangen, die mit dem Bankhaus v. Rothschild einen Vertrag schlossen, wonach die Summe von 20.205.933 Franken zu einem Zinssatz von $3\frac{1}{2}\%$ eingezahlt wurde. Die Zinsen sollten in der Regel zum Kapital geschlagen, ausnahmsweise aber auch für ähnliche Zwecke verwendet werden. Nach dem Übergang von Mainz und Luxemburg in die Hände des Deutschen Bundes sind dann auch die Zinsen für die Herstellung von Festungswerken und der Artillerieausrüstung während mehrerer Jahre verwendet worden.

Infolge einer Übereinkunft mit dem Bankhaus von Rothschild vom 12. Mai 1831 wurden die Gelder von Österreich und Preußen je zur Hälfte in unmittelbare Verwaltung genommen und in 5%igen Staatspapieren in Wien und Berlin deponiert. Von den 5% Zinsen wurden zur Herstellung der Bundesfestungen $3\frac{1}{2}\%$, zur Deckung unvorhergesehener Kosten $1\frac{1}{2}\%$ und für die Kosten der Einziehung und Auszahlung der Gelder 1% bestimmt.

Nach Ablauf von fünf Jahren, für deren Dauer diese Übereinkunft geschlossen war, wurde dieselbe auf weitere fünf Jahre erneuert, jedoch mit der Änderung, daß statt 5%iger Papiere 4%ige angelegt wurden. Die Gebühr des Bankhauses von Rothschild wurde auf $1\frac{1}{2}\%$ ermäßigt.¹¹⁹⁾

Im Jahre 1843 wurde mit dem Bau der Bundesfestungen Rastatt und Ulm begonnen. Dazu wurden zunächst die angelegten Bundesgelder verwandt, und zwar nach getroffener Vereinbarung zuerst die in Berlin angelegte Hälfte. Auf die erste Zahlung von drei Millionen Gulden im Jahre 1843¹²⁰⁾ folgte im Jahre 1844¹²¹⁾ der Rest von 1.688.408 Gulden, dann im Jahre 1845 die Wiener Hälfte, zuerst in sechs Zahlungen von je 600.000 Gulden in den ersten sechs Monaten des Jahres, dann im Anfang des Jahres 1846¹²²⁾

119) Prot.d.B.V.v.1.Juli 1841, 18.Sitzung, § 193

120) Prot.d.B.V.v.27.April 1843, 12.Sitzung, § 128

121) Prot.d.B.V.v.7.Juni 1844, 18.Sitzung, § 168

122) Prot.d.B.V.v.26.Februar 1846, 11.Sitzung, § 98

der Rest von 1.388.408 Gulden nebst Zinsen und Reservefonds.

Im Jahre 1846 war die erste "Dotation" des Ulm-Rastatter Baufonds erschöpft.¹²³⁾ Inzwischen waren mit den ersten Verwendungen aus dem Fonds der zwanzig Millionen Franken die Umlagen für den Rest der Bausumme festgesetzt worden. Der Betrag sollte die Summe von 27,5 Millionen Gulden nicht überschreiten. Hiervon mußten 9.376.816 Gulden abgezogen werden, folglich blieben noch 18.123.183 Gulden, die auf zehn Jahresraten verteilt nach der Matrikel von den einzelnen Gliedstaaten erhoben wurden.

Die Erhebung geschah seit 1843, die Gelder waren, wie auch die früher erwähnten Reserve- und Approvisionierungsfonds bei dem Bankhaus von Rothschild zu 3% verzinslich angelegt worden und bildeten seit dem Jahre 1846 den alleinigen Fonds, aus dem die Mittel zum Festungsbau von Ulm und Rastatt entnommen wurden.

b) Auch der Militärkommission mußten zur Erfüllung ihrer Aufgaben finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.¹²⁴⁾ Ferner hatten die ernannten Lokalkommissionen, die der Militärkommission untergeordnet waren, ebenfalls Auslagen. Da die Militärkommission keine eigene Kasse besaß, mußte sie sich wegen der erforderlichen Geldsummen an den Bundestagsausschuß wenden, der ihr die verlangten Gelder zuwies. Sie war für die richtige und zweckmäßige Verwendung der Gelder verantwortlich. Die Druckkosten der Militärkommissionsprotokolle wurden aus der Bundeskanzleikasse mitbestritten. Alle übrigen Kosten wurden aus der Bundesmatrikularkasse bestritten.¹²⁵⁾

c) Im Kriegsfall sollte der Bundesfeldherr, der für die Dauer des ihm übertragenen Amtes nur im Dienste des Deutschen Bundes stand, auch nur von ihm sein Gehalt und alle sonstigen Spesen beziehen. Die übrigen im Hauptquartier und bei der "Intendanz" befindlichen Offiziere und Mannschaften sollten ihren Sold und die Naturalverpflegung von dem Gliedstaat erhalten,

123) Prot.d.B.V.v.24.September 1846, 29.Sitzung, § 277

124) § 6 des Wirkungskreises der Militärkommission im Prot.d.B.V.v.15.März 1819, 10.Sitzung, § 37

125) Prot.d.B.V.v.5.August 1819, 28.Sitzung, § 166

dem sie angehörten (§ 84 K.V.). Alle übrigen Unkosten des Hauptquartiers und der Militärverwaltung sollten aus der Bundeskriegskasse bestritten werden.

d) Alle Aufwendungen und Ausfälle hatten im Kriege wie im Frieden die einzelnen Gliedstaaten zu tragen. Durch diese Regelung konnte ein Gliedstaat mehr als der andere in Anspruch genommen werden; somit war die gleichmäßige Verteilung der Lasten keineswegs gewährleistet.

Im Deutschen Bund bestand aber die Möglichkeit, denjenigen Gliedstaaten, die durch eine militärische Aktion finanziell in besonderer Weise belastet worden waren, ihre Aufwendungen zu ersetzen. So wurden den Gliedstaaten, deren Kontingente im Jahre 1831 zum Marsch nach dem Großherzogtum Luxemburg aufgefördert waren, die Aufwendungen erstattet.¹²⁶⁾ In Betracht kamen Hannover, das über 340.000 Gulden ausgezahlt erhielt, ferner Kurhessen, Holstein, Lauenburg, Braunschweig, Nassau sowie die Hansestädte mit kleineren Beträgen. Im ganzen wurden 937.152 Gulden ersetzt.

e) Da die einzelnen Gliedstaaten alle Aufwendungen für ihre Truppenkontingente auch im Kriege selbst tragen mußten, konnte leicht der Umstand eintreten, daß ein Gliedstaat durch Kriegseinwirkungen außerstande gesetzt wurde, sein Kontingent zu unterhalten. Dies war vor allem dann der Fall, wenn der betreffende Gliedstaat vom Feind besetzt worden war. Besonders für die von einer französischen Invasion bedrohten süddeutschen Staaten konnte dieses Problem akut werden. Deshalb beschloß die Bundesversammlung, daß bei einer totalen Besetzung eines Gliedstaates durch den Feind für die Dauer der Besetzung die Unterhaltungskosten seines Kontingents als gemeinschaftliche Kosten vom Deutschen Bund vorschußweise getragen werden sollten. Auch bei teilweise Besetzung des Gliedstaates sollte der Bundesversammlung die Befugnis zustehen, eine verhältnismäßige Unterstützung zu gleichem Zweck zu bewilligen. Die Erstattung dieser Vorschüsse sollte erst nach geschlossenem Bundesfrieden

126) Prot.d.B.V.v.23.September 1839, 22.Sitzung, § 297

stattfinden. Bei Vorliegen besonderer Umstände sollte auch ein vollkommener oder teilweiser Erlaß möglich sein.¹²⁷⁾

3) Sonstige Ausgaben

a) Der Deutsche Bund trug die von der bis zum Jahre 1828 tätigen Zentraluntersuchungskommission berechneten Ausgaben sowie die Ausgaben der Militärverpflegungskommission in den Jahren 1850 bis 1860;¹²⁸⁾ ferner die Kosten der Bundesgarnison in Frankfurt am Main.¹²⁹⁾

Die Pensionen der von der aufgelösten "transrhenanischen Sustentationsanstalt" betreuten Personen wurden vom Deutschen Bund weitergezahlt. Die linksrheinischen Bischöfe und Geistlichen hatten nämlich für ihren säkularisierten Besitz aus der dafür geschaffenen "transrhenanischen Sustentationskasse" eine Pension erhalten (§ 75 R.D.H.). Nachdem zunächst eine provisorische Regelung getroffen worden war,¹³⁰⁾ wurden die Pensionszahlungen später von der Matrikularkasse endgültig übernommen.¹³¹⁾

Weiter waren die Ausgaben für die Kommission zur Prüfung der Forderungen an die ehemalige Reichsoperationskasse zu decken.¹³²⁾ Aus der Reichsoperationskasse waren die Ausgaben für die Reichsarmee des "Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation" bestritten worden. Obwohl keine rechtliche Verbindlichkeit des Deutschen Bundes zur Zahlung der Schulden der Reichsoperationskasse anerkannt wurde, weil der Bund nicht Rechtsnachfolger des im Jahre 1806 untergegangenen alten Reiches war, sollten dennoch einige Privatgläubiger nach Billigkeit befriedigt werden.¹³³⁾

127) Prot.d.B.V.v.12.Juli 1823, 21.Sitzung, Separatprotokoll

128) Prot.d.B.V.v.15.Januar 1863, 2.Sitzung, Unterl. A zu § 23

129) Prot.d.B.V.v.15.Januar 1863, 2.Sitzung, Unterl. C zu § 23

130) Prot.d.B.V.v.23.Dezember 1816, 14.Sitzung, § 60

Prot.d.B.V.v.14.Juli 1817, 43.Sitzung, § 332

131) Prot.d.B.V.v.10.Juni 1824, 16.Sitzung, § 102

132) Prot.d.B.V.v.18.August 1825, 22.Sitzung, § 91

133) Prot.d.B.V.v.5.Oktober 1820, 29.Sitzung, § 160

Die Mitglieder des Deutschen Ordens sollten ebenfalls nach dem Reichsdeputationshauptschluß Pensionen erhalten, soweit ihnen noch keine hinreichenden bewilligt worden waren (Art.15 B.A.). Diese Leistungsverpflichtung wurde jedoch auf diejenigen Fürsten, die eingezogene Besitzungen des Deutschen Ordens erhalten hatten, nach ihrem Verhältnis an dem Anteil des ehemaligen Ordensgutes abgewälzt.¹³⁴⁾

Auch den beim ehemaligen Reichskammergericht angestellten Personen gewährte die Bundesversammlung eine angemessene Pension.¹³⁵⁾

Die Gesellschaft für Deutschlands ältere Geschichtskunde wurde ebenfalls unterstützt.¹³⁶⁾

Schließlich bewilligte die Bundesversammlung von Fall zu Fall Beihilfen für gemeinnützige Zwecke oder Unterstützungen für in Not geratene Angehörige der Bundesbediensteten und Arbeiter der Bundesfestungswerke.¹³⁷⁾

b) Durch die politische Entwicklung im Jahre 1848 entstanden dem Deutschen Bund größere Ausgaben. Durch die Unruhen im Frühjahr 1848 in Frankreich sah sich die Bundesversammlung veranlaßt, Maßnahmen gegen ein drohendes Übergreifen der Revolution zu ergreifen und eine Umlage von einer Million Gulden für militärische Zwecke festzusetzen.¹³⁸⁾

Sechs Tage später wurde bereits eine Revision der Bundesverfassung beschlossen.¹³⁹⁾ Nach weiteren zwei Tagen erging der Beschluß an sämtliche Regierungen der Gliedstaaten, Männer des allgemeinen Vertrauens alsbald an den Sitz der Bundesversammlung abzuordnen, um "die Bundesversammlung und deren Ausschüsse zur Vorbereitung der Revision der Bundesverfassung mit gutacht=

134) Prot.d.B.V.v.3.Juli 1817, 40.Sitzung, § 291

135) Prot.d.B.V.v.14.Juli 1817, 43.Sitzung, § 330
Prot.d.B.V.v.18.August 1825, 22.Sitzung, § 93

136) Prot.d.B.V.v.8.Januar 1863, 1.Sitzung, § 55
Prot.d.B.V.v.15.Januar 1863, 2.Sitzung, § 21

137) Prot.d.B.V.v.17.November 1859, 41.Sitzung, § 330
Prot.d.B.V.v.19.Januar 1843, 1.Sitzung, § 27

138) Prot.d.B.V.v.2.März 1848, 11.Sitzung, § 116

139) Prot.d.B.V.v.8.März 1848, 15.Sitzung, § 133

lichem Rat zu unterstützen."¹⁴⁰⁾ Schließlich wurden die Regierungen aufgefordert, Wahlen von Nationalvertretern anzuordnen, die in Frankfurt zusammentreten sollten, um eine "Deutsche Verfassung" zu schaffen.¹⁴¹⁾

Die Bundesversammlung stellte auch die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung. So bewilligte sie zur Renovierung der Paulskirche den Betrag von 4.500 Gulden aus der Matrikulkasse.¹⁴²⁾

Auf Bitten des Vorsitzenden der einberufenen Nationalversammlung und auf Empfehlung des sog. Revisionsausschusses wurde der Nationalversammlung ein vorläufiger Kredit in Höhe von 25.000 Gulden gewährt.¹⁴³⁾ Damit war der Nationalversammlung die Möglichkeit eröffnet, finanzielle Mittel für ihre Tätigkeit in Anspruch zu nehmen. Bereits nach kurzer Zeit war der der Nationalversammlung gewährte Vorschuß erschöpft. Wiederum wandte sich der Präsident der Nationalversammlung an den Präsidialgesandten mit der Bitte um einen nochmaligen Vorschuß. Die Bundesversammlung bewilligte hierauf noch einen weiteren Kredit von 25.000 Gulden.¹⁴⁴⁾ Durch ihr Verhalten sorgte die Bundesversammlung für einen kontinuierlichen Übergang in eine neue, wenn auch nur kurze Epoche deutscher Geschichte.

c) Nach der Verkündung des Gesetzes über die Einführung einer provisorischen Zentralgewalt¹⁴⁵⁾ ernannte der Reichsverweser den Abgeordneten Hermann von Beckerath zum Reichsminister der Finanzen.¹⁴⁶⁾ Dieser Reichsminister gab der Nationalversammlung einen eingehenden Bericht über den Stand der Reichskassen.¹⁴⁷⁾ Die Nationalversammlung setzte nach längeren Beratun-

140) Prot.d.B.V.v.10.März 1848, 17.Sitzung, § 140

141) Prot.d.B.V.v.30.März 1848, 26.Sitzung, § 209

142) Prot.d.B.V.v.14.April 1848, 34.Sitzung, § 279

143) Prot.d.B.V.v.27.Mai 1848, 57.Sitzung, § 548

Prot.d.B.V.v.29.Mai 1848, 58.Sitzung, § 566

144) Prot.d.B.V.v.25.Juni 1848, 66.Sitzung, § 648

145) Stenographischer Bericht, Bd.1, S.621

146) Ebenda, Bd.2, S.1466

147) Ebenda, Bd.3, S.1625

gen einen Finanzausschuß zur Prüfung ein.¹⁴⁸⁾ Für die Zeit vom 1. September bis 31. Dezember 1848 unterbreitete der Reichsminister Voranschläge des Aufwands für die Nationalversammlung, die Zentralgewalt und für sonstige Zwecke.¹⁴⁹⁾ Die Voranschläge wurden gedruckt und dem Finanzausschuß übergeben.¹⁵⁰⁾ Die Nationalversammlung beschloß daraufhin der provisorischen Zentralgewalt einen Kredit von ca. 10,5 Millionen Gulden zu gewähren, der durch eine Matrikularumlage auf die einzelnen Gliedstaaten gedeckt werden sollte.¹⁵¹⁾

Die provisorische Zentralgewalt kam für die ganze Zeit von Ende 1848 bis zu ihrer Absetzung am 12. Juni 1849 mit den bewilligten Geldern aus. Sie machte keine einzige Vorlage über die Verwendung der Millionen, die ihr bewilligt worden waren und legte der Nationalversammlung keine Belege vor.

Nach der Einsetzung der Reichsregentschaft, die so lange die verfassungsmäßige Reichsregierung ausüben sollte, bis der gewählte Reichsstatthalter vor der Nationalversammlung den Eid geleistet hatte,¹⁵²⁾ kritisierte das Mitglied der Reichsregentschaft Vogt in seinem Bericht über die Finanzlage mit scharfen Worten die Tätigkeit der provisorischen Zentralgewalt auf dem Finanzsektor.¹⁵³⁾

Die Reichsversammlung bewilligte schließlich durch Gesetz für die Monate Juni und Juli 1849 der Reichsregentschaft einen Kredit von fünf Millionen Gulden. Auch dieser Kredit sollte durch eine auf Grund dieses Gesetzes auszuschreibende und in vierzehntägigen Raten zu zahlende Matrikularumlage gedeckt werden.¹⁵⁴⁾ Die Tage der Reichsregentschaft und der Reichsversammlung waren aber bereits gezählt. Am 25. Juni 1849 trat sie zur letzten Sitzung im Saal des Hotels Marquardt in Stuttgart zusammen.¹⁵⁵⁾

148) Stenographischer Bericht, Bd. 3, S. 1739

149) Ebenda, Bd. 4, S. 2905 f

150) Ebenda, Bd. 4, S. 2808

151) vergl. Budget für die Zeit vom 1. September bis 31. Dezember 1848, abgedruckt in Stenographischer Bericht, Bd. 6, S. 4334-4344

152) Stenographischer Bericht, Bd. 9, S. 6574

153) Ebenda, Bd. 9, S. 6871

154) Ebenda, Bd. 9, S. 6871

Die in der Paulskirchenverfassung vorgesehene neue Finanzregelung ist wegen der politischen Ereignisse nicht in der Praxis angewandt worden.

d) Als durch die wiedererstarkten Gliedstaaten dem Parlament die Tätigkeit unmöglich gemacht wurde, und es auch keine Exekutivorgane des Reiches mehr gab, fiel notwendigerweise der damit in Zusammenhang liegende Ausgabenbereich weg. Die Tätigkeit der Bundeskassenverwaltung, deren Verwaltungsapparat bestehen blieb und von den Ereignissen der turbulenten Zeit wenig berührt wurde, lief weiter. Zwar waren die Bundesmatrikular- und Bundeskanzleikasse nach der Auflösung der Bundesversammlung zu einer Kasse zusammengefaßt worden, die Trennung trat aber Anfang des Jahres 1852 wieder ein.

Die ins Leben gerufene Bundeszentralkommission beschäftigte sich nach den Ereignissen der Jahre 1848/49 unter anderem auch mit den finanziellen Fragen.

Schließlich fiel dieser Komplex wieder in den Aufgabenbereich der rekonstruierten Bundesversammlung. Sie hatte sich in der Folgezeit dann auch mehrfach mit Forderungen von Gliedstaaten zu befassen, die durch die Revolutionswirren besonders betroffen worden waren. So verlangte die Stadt Frankfurt Ersatz für die Versorgung der vom 18. September 1848 bis 20. Februar 1850 in ihren Mauern stationierten Truppen.¹⁵⁶⁾ Ferner forderte Österreich Ersatz für Militärleistungen zu Bundeszwecken in den Jahren 1848/49.¹⁵⁷⁾

Die Gliedstaaten, die mit der Zahlung der von dem Parlament beschlossenen und auf sie entfallenden Umlage in Rückstand geraten waren, wurden von der Bundesversammlung aufgefordert, ihre Schulden zu tilgen.¹⁵⁸⁾ Damit sah die Bundesversammlung die Entscheidungen des Parlaments hinsichtlich der Matrikularumlagen als rechtsverbindlich an.

155) Stenographischer Bericht, Bd. 9, S. 6875 ff

156) Prot.d.B.V.v. 3. Juli 1852, 17. Sitzung, Beilage 1-3

157) Prot.d.B.V.v. 5. August 1852, 20. Sitzung, § 199
Prot.d.B.V.v. 12. August 1852, 21. Sitzung, § 236

158) vergl. Prot.d.B.V.v. 3. Juli 1852, 17. Sitzung, Beil. 1-3

Nach der Wiederherstellung des Deutschen Bundes blieb als wesentlicher Faktor auf der Ausgabenseite der Aufwand für die Bundesfestungen. Die finanziellen Mittel wurden in ähnlicher Weise wie vor dem Jahre 1848 aufgebracht. Das in fünfzehn verschiedenen Bundesfonds aufgeteilte Vermögen des Deutschen Bundes wurde weiterhin vom Bankhaus von Rothschild verwaltet.¹⁵⁹⁾

IV) Die Verwaltung der Bundeskassen

1) Zunächst geltende Grundsätze

Der Deutsche Bund hatte, wie bereits erwähnt, zwei Hauptkassen, die Bundeskanzleikasse und die Bundesmatrikularkasse. Aus der Bundeskanzleikasse wurden die Kosten der Bundeskanzlei, aus der Bundesmatrikularkasse alle sonstigen vom Deutschen Bund zu tragenden Ausgaben bestritten.

Im Laufe der Jahre entwickelten sich aus ständiger Übung gewisse Grundsätze und Einrichtungen, die zusammen mit einzelnen in den Bundestagsprotokollen verstreuten Bestimmungen von einer Kommission zusammengestellt und in einer sog. Dienstinstruktion zusammengefaßt wurden. Diese Dienstinstruktion wurde von der Bundesversammlung gebilligt und "zur künftigen Beachtung empfohlen".¹⁶⁰⁾

Nach dieser Dienstinstruktion vom Jahre 1827 bestanden neben der Bundesmatrikularkasse noch sog. Filialkassen, die von Zeit zu Zeit je nach Bedarf eingerichtet wurden. So bestanden im Jahre 1827 zwei der Matrikularkasse unmittelbar untergeordnete Filialkassen, nämlich die Kasse der Militärkommission und die der Zentraluntersuchungskommission. Im Falle eines Bundeskrieges war zur Bestreitung der gesamten Kriegskosten aus den matrikularmäßigen Beiträgen der Gliedstaaten die Bildung einer besonderen Bundeskriegskasse vorgesehen (Art.21 G.Z.d.K.V.).

159) vergl. Prot.d.B.V.v.24.Februar 1859, 5.Sitzung, Beilagen 1-16 mit den Rechnungsextrakten des Bankhauses von Rothschild, sowie den angeführten 15 verschiedenen Bundesfonds.

160) Prot.d.B.V.v.21.Juni 1827, 28.Sitzung, § 4 Separatprotok., auch abgedruckt in CJCG, Bd.2, S.189 ff

Beide Bundeskassen unterstanden der Aufsicht des Präsidialgesandten. Ein Kassierer verwaltete sie unter Leitung des Kanzleidirektors. Die Bundesversammlung erklärte jeweils durch Beschluß, wann und welche Summe in eine der beiden Bundeskassen einzuzahlen sei. Daraufhin veranlaßten die Bundestagsgesandten bei ihren Regierungen die Einzahlung der auf den Gliedstaat entfallenden Summe. Die Beiträge zu den Bundeskassen waren von den Gesandten voll und ohne Zurechnung von Postgebühren und Spesen einzuzahlen.

2) Verbesserte Regelung

Im Laufe der Jahrzehnte bürgerten sich rationellere Arbeitsmethoden ein. Als die im Jahre 1827 festgelegte Dienstinstruktion den Verhältnissen nicht mehr entsprach, wurde am 30. Juli 1863 unter Aufhebung aller früheren Bestimmungen eine neue Dienstinstruktion für die Bundeskassenverwaltung festgesetzt.¹⁶¹⁾ Danach wurde die gesamte Verwaltung straffer organisiert.

Wenn auch die Grundsätze der Bundeskassenverwaltung von den modernen Methoden der Rechnungsprüfung und Buchführung noch in vielem abwichen, so wurden sie doch den damaligen Verhältnissen durchaus gerecht. Die neue Instruktion sah das Amt eines Bundeskassierers und eines Bundeskassenkontrolleurs vor. Ihre Aufgabe bestand in der Verwaltung beider Bundeskassen. Sie hatten ferner noch besondere Nebenkassen am Sitze der Bundesversammlung zu führen, wie z.B. den in abgesonderter Verwaltung stehenden Fonds zur Unterstützung der Gesellschaft für Deutschlands ältere Geschichtskunde.

161) Prot.d.B.V.v.30.Juli 1863, 24.Sitzung, Beilage zu § 190

V) Verhältnis des Deutschen Bundes zum Deutschen Zollverein

1) Die Zuständigkeit des Deutschen Bundes in Zoll- und Handelsfragen

Die Verfassung des Deutschen Bundes erhielt trotz der darauf abzielenden preußischen und österreichischen Entwürfe keine Kompetenznorm hinsichtlich einer gesamtdeutschen Zollgesetzgebung. Für Bayern und einige andere Gliedstaaten galt die handels- und zollpolitische Unabhängigkeit der Einzelstaaten als ein unverzichtbares Moment ihrer einzelstaatlichen Souveränität.¹⁶²⁾ Dem bayerischen Vorschlag entsprechend behielten sich die Bundesmitglieder in Art.19 B.A. lediglich vor, "bei der ersten Zusammenkunft der Bundesversammlung in Frankfurt wegen des Handels und Verkehrs zwischen den verschiedenen Gliedstaaten, sowie wegen der Schifffahrt nach Anleitung der auf dem Kongreß zu Wien angenommenen Grundsätze in Beratung zu treten". Die handelspolitische Entscheidungsfreiheit der Gliedstaaten blieb somit ungeschmälert; bindende Beschlüsse in Zoll- und Handelsfragen konnten nur einstimmig gefaßt werden.

2) Preußens Bemühungen um eine gemeinsame Zollpolitik und die Gründung des Deutschen Zollvereins

Es stellte sich sehr bald heraus, daß es unmöglich war, in den gemäß Art.19 B.A. eingeleiteten Beratungen zu einstimmigen Ergebnissen über die Grundsätze einer gemeinsamen Zollpolitik zu kommen. Das Beratungsrecht, das Art.19 B.A. der Bundesversammlung vorbehielt, schloß aber nicht aus, daß eine Gruppe von Gliedstaaten sich über Fragen der Zoll- und Handelspolitik unmittelbar verständigte, falls die Beratungen der Gesamtheit zu keinem Ergebnis führten.

Da das überlieferte System des protektionistischen Zollpartikularismus den Interessen Preußens als aufstrebender Wirtschaftsmacht im Wege stand, sah sich die preußische Regierung durch den Zwang der Umstände auf den Ausweg gewiesen, zunächst

¹⁶²⁾ Huber, Verfassungsgeschichte, Bd.1, S.729

einmal für Preußen selbst ein geschlossenes Zollgebiet zu schaffen, dann aber von dieser Basis aus eine engere Zollunion mit denjenigen Gliedstaaten einzugehen, die bereit waren, sich den Grundsätzen der preußischen Zollpolitik anzuschließen.

Die preußischen Bemühungen stießen auf starken Widerstand Österreichs und einzelner an Preußen angrenzender Gliedstaaten, die aber stets dann die Front wechselten, wenn ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen es ratsam erscheinen ließen.

Zu der ersten großen Auseinandersetzung über die durch das preußische Zollgesetz vom 26. Mai 1818 geschaffene Lage kam es auf den Karlsbader Konferenzen von 1819.¹⁶³⁾ Die Auseinandersetzungen wurden in Frankfurt fortgesetzt. So erhob Anhalt-Köthen Beschwerde beim Bundestag, weil die preußischen Zollbehörden ein Schiff des Kaufmanns Friedheim aus Köthen zurückhielten.¹⁶⁴⁾ Dieser Kaufmann hatte sich geweigert, für die Ladung des ihm gehörenden, nach Anhalt gehenden Elbschiffes die geforderten Verbrauchsabgaben bei dem preußischen Elbzollamt in Mühlberg zu zahlen. Durch den Antrag versuchte Anhalt-Köthen, die ganze preußische Zollpolitik unter dem Vorwurf der Bundeswidrigkeit zu Fall zu bringen.¹⁶⁵⁾ Da Preußen das umstrittene Schiff freigab, betrachtete die Bundesversammlung den Streit als erledigt.

Alle Bemühungen um eine gemeinsame Zoll- und Handelspolitik scheiterten auch in den folgenden Jahren. Im Jahre 1832 erneuerte Hannover den Antrag, Art. 19 B.A. endlich auszuführen, nämlich einheitliche Bundeszölle zu schaffen.¹⁶⁶⁾ Preußen widersetzte sich diesem Antrag¹⁶⁷⁾ und schritt unbeirrt auf dem bereits eingeschlagenen Weg weiter.

Als Ergebnis einer planvollen preußischen Handelspolitik trat am 1. Januar 1834 der Verband ins Leben, für den sich der Name "Deutscher Zollverein" einbürgerte. Durch den Anschluß weiterer Gliedstaaten war im Zollverein bald die Mehrzahl aller Bundesmitglieder vertreten.

163) Klüber-Welcker, S. 119

164) Anhalt-Köthenscher Antrag an den Bundestag, vergl. Prot.d.B.V.v. 25. Januar 1821, 3. Sitzung, § 17

165) Prot.d.B.V.v. 1. April 1821, 16. Sitzung, § 105

166) Prot.d.B.V.v. 9. August 1832, 29. Sitzung, § 296

3) Die Organisation des Deutschen Zollvereins und seine Beziehungen zum Deutschen Bund

Das Organ des Deutschen Zollvereins war die Generalskonferenz, eine alljährlich Anfang Juni mit wechselndem Tagungsort zusammentretende Versammlung der Bevollmächtigten der Mitgliedsstaaten. Jeder Mitgliedstaat führte grundsätzlich eine Stimme; doch stand den thüringischen Staaten nur eine gemeinsame Stimme zu; auch Frankfurt und Nassau waren durch einen gemeinsamen Bevollmächtigten vertreten.

Die Konferenz war das beratende und beschließende Organ des Zollvereins. Zur Wirksamkeit eines Beschlusses bedurfte es der Einstimmigkeit.

Zur Zuständigkeit der Generalskonferenz gehörte vor allem die Beratung und Beschlußfassung über Änderungen der gemeinsamen Zollgesetzgebung.¹⁶⁸⁾ Die Laufzeit des Zollvereinsvertrages betrug zunächst acht Jahre, die Kündigungsfrist zwei Jahre. Bei Nichtkündigung trat selbständig die Verlängerung des Vertrages jeweils um zwölf Jahre ein.¹⁶⁹⁾ Mit Rücksicht auf den Deutschen Bund bestimmten die Zollvereinstaaten jedoch, daß diese Verlängerungsklausel nicht gelten solle, falls es gelänge, im Wege des Art.19 B.A. zu einer einheitlichen Zoll- und Handelsregelung zu kommen.

Direkte Beziehungen zwischen dem Deutschen Bund und dem Zollverein bestanden nicht. So besaß der Zollverein keinen Vertreter beim Deutschen Bund. Auch der Deutsche Bund schickte keinen Bevollmächtigten zu den Generalskonferenzen.

Die dem Zollverein beitretenden Staaten machten dem Bundestag in der Regel Anzeige von ihrem Schritt, und dieser nahm die Anzeige zur Kenntnis. Dies war kein ungewöhnlicher Vorgang; derartige Anzeigen erfolgten, wenn ein Gliedstaat mit anderen Bundesmitgliedern oder auswärtigen Mächten Verträge abschloß.

Auch Österreich schloß in der gleichen Weise wie Preußen

167) Prot.d.B.V.v.9.August 1832, 47.Sitzung, § 566

168) Prot.d.B.V.v.25.Oktober 1832, 40.Sitzung, § 466

169) Huber, Verfassungsgeschichte, Bd.2, S.294 gibt eine eingehende Zusammenfassung.

Zoll- und Handelsvereinbarungen, wenn sie auch nicht annähernd dieselbe wirtschaftliche Bedeutung hatten.¹⁷⁰⁾ Von Bedeutung war jedoch der österreichisch-preußische Handelsvertrag vom 19. Februar 1853, der auf der gegenseitigen Meistbegünstigung der Partner beruhte.

Die zeitweiligen Bemühungen Österreichs um Aufnahme in den Zollverein waren wegen des preußischen Widerstandes zum Scheitern verurteilt.

Wenn unter dem Einfluß des Zollvereins auch weitgehend ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet für Deutschland geschaffen wurde, so scheint seine Bedeutung für den politischen Zusammenschluß Deutschlands doch in der Vergangenheit überbewertet worden zu sein. Als im Jahre 1866 der Konflikt zwischen Preußen und Österreich offen zutage trat, war es keineswegs so, daß die im Zollverein zusammengeschlossenen Staaten für Preußen, die außerhalb verbliebenen Staaten für Österreich Partei ergriffen. Der Bruch ging vielmehr quer durch Deutschland und quer durch den Zollverein. Einige der ältesten Mitglieder des Zollvereins erwiesen sich als die treuesten Verbündeten Österreichs, nämlich Kurhessen, Hessen-Darmstadt, Württemberg, Bayern und Sachsen.

VI) Die Wirtschaftsgesetzgebung im Bereich des Deutschen Bundes

1) Die im Rahmen ihrer Kompetenz von der Bundesversammlung beschlossenen Gesetze

Der Deutsche Bund trat im Bereich seiner Kompetenz als Gesetzgeber auf und schuf eine Reihe bedeutender Gesetze, von denen naturgemäß die Organisationsgesetze des Bundes die bekanntesten waren. Doch beschränkte die Bundesgesetzgebung sich nicht auf den organisatorischen Bereich.

Die Bundesversammlung durfte Rechtsnormen beschließen, die

170) Vertrag zwischen Österreich und Lichtenstein vom 5. Juni 1852 über den Beitritt zum österreichischen Zoll- und Steuergebiet, vergl. Prot.d.B.V.v. 12. August 1852, Beilage zu § 229

mit ihrer ordnungsgemäßen Verkündung unmittelbare Verbindlichkeit für und gegen die Betroffenen erlangten. Von bloß verfahrensmäßiger Bedeutung war, daß die rechtssetzenden Bundesbeschlüsse zum Teil der Einstimmigkeit, zum Teil einer Zweidrittelmehrheit, zum Teil aber nur der einfachen Mehrheit bedurften (Art.7 und 8 B.A.).

Bei den mit Stimmenmehrheit gefaßten Bundesbeschlüssen war auch ein in der Minderheit gebliebener Gliedstaat dem Gesetzesbeschluß der Bundesversammlung unterworfen.

An die von der Bundesversammlung beschlossenen Gesetze waren die gliedstaatlichen Regierungen als solche unmittelbar gebunden. Daher bedurften Gesetze, die nur das Verhältnis des Bundes zu den Gliedstaaten betrafen, zu ihrer Vollziehbarkeit nicht der gliedstaatlichen Veröffentlichung. Wenn in den Bundesbeschlüssen dagegen Pflichten oder Rechte der Untertanen begründet werden sollten, bedurften sie zu ihrer Verbindlichkeit der Verkündung. Diese lag nicht in der Hand eines Bundesorgans, sondern in den Händen der gliedstaatlichen Regierungen.

Die Landesregierungen waren zur Verkündung der Bundesgesetze verpflichtet, besaßen also nicht das Recht, die Publikation eines Bundesgesetzes abzulehnen und damit dessen Wirksamwerden zu verhindern. Auch die Landesregierung war der Publikationspflicht unterworfen, die bei der Beschlußfassung in der Minderheit geblieben war.

Wenn eine Landesregierung die Verkündung eines Bundesgesetzes unterließ, so verletzte sie damit ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten.¹⁷¹⁾ Der Bund konnte dann im Wege der Bundesexekution gegen sie vorgehen und die Verkündung erzwingen.

2) Die übereinstimmenden Landesgesetze

Im Zeitalter des Deutschen Bundes sind zwei Gesetze von weitreichender Bedeutung für die wirtschaftliche Einheit Deutschlands zustandegekommen, nämlich die Allgemeine Deutsche Wechselordnung von 1847 und das Allgemeine Deutsche Handelsgesetzbuch von 1861.

¹⁷¹⁾ Kloeppel S.25

Es hätte außerhalb der Bundeszuständigkeit gelegen, diese Gesetze als Bundesgesetze zu erlassen, weil die Sicherheit, Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit Deutschlands nicht im Spiel war. Die Entwicklung des Bundesrechts war aber auch in anderer Weise als auf dem Wege unmittelbarer Bundesgesetzgebung möglich. Diese Form benutzte man, wo bestimmte Materien, die außerhalb der Bundeskompetenzen lagen, einer gemeinsamen Regelung bedurften. Für die Fälle der "gemeinnützigen Anordnungen" schrieb Art. 64 W.Schl.A. die Regelung durch freie Übereinkunft unter den Bundesgliedern vor. Man wählte für diese Übereinkunft nicht die Form des einstimmigen Bundesplenarbeschlusses, sondern die Bundesversammlung ernannte auf Antrag Kommissionen, in denen fachlich qualifizierte Bevollmächtigte verschiedener Gliedstaaten vertreten waren. Nach erfolgreichen Kommissionsberatungen einigte sich die Bundesversammlung auf einen Gesetzesentwurf, der im Wege der Landesgesetzgebung gleichförmig in Kraft gesetzt werden sollte. Den Gliedstaaten stand dabei nicht nur die Verkündung der Gesetze, sondern auch der maßgebende Gesetzesbeschluß zu.

Nachdem es im Jahre 1847 und in den folgenden Jahren gelungen war, eine Wechselordnung auszuarbeiten und zur allmählichen Geltung in allen Gliedstaaten zu bringen,¹⁷²⁾ lag der Gedanke nahe, hieran in gleicher Weise eine einheitliche Handelsgesetzgebung zu reißen. Den ersten Versuch machte das Reichsministerium der Justiz, indem es im Dezember 1848 eine Kommission zur Ausarbeitung eines Entwurfs ernannte, die den ersten Teil des Entwurfs vollendete und ihn im Jahre 1849 zum Druck brachte.

Nach verschiedenen Anträgen beschloß die Bundesversammlung im Jahre 1856 eine Kommission in Nürnberg ins Leben zu rufen,¹⁷³⁾ die dann in Hamburg die Beratungen über Seerechtsfragen fortsetzte.

Mit dem ausgearbeiteten Entwurf befaßte sich die Bundesversammlung,¹⁷⁴⁾ die die Aufforderung an alle gliedstaatlichen

172) Eine Ausnahme bildete Luxemburg, das die Allgemeine Deutsche Wechselordnung nicht einföhrte, vergl. Prot.d.B.V. v.5.Januar 1861, 1.Sitzung, § 6

173) Prot.d.B.V.v.20.Dezember 1856, 32.Sitzung, § 274

174) Prot.d.B.V.v.13.April 1861, 12.Sitzung, § 95
Prot.d.B.V.v.8.Mai 1861, 16.Sitzung, § 132

Regierungen richtete "dem vorgelegten Entwurf baldmöglichst und unverändert Gesetzeskraft zu verschaffen".¹⁷⁵⁾ Sobald in seinem Bereich der Entwurf Gesetzeskraft erlangt hatte, machte der betreffende Gliedstaat der Bundesversammlung davon Anzeige.¹⁷⁶⁾

Bei der Allgemeinen Deutschen Wechselordnung und dem Allgemeinen Deutschen Handelsgesetzbuch handelt es sich um übereinstimmende Landesgesetze, nicht um Bundesgesetze.

VII) Liquidation des Bundesvermögens

Nach der Ratifikation des Friedensvertrages von Prag zwischen Preußen und Österreich¹⁷⁷⁾ wurde eine Kommission in Frankfurt am Main ins Leben gerufen, bei der sämtliche Forderungen und Ansprüche an den Deutschen Bund anzumelden und innerhalb von sechs Monaten zu liquidieren waren. Preußen und Österreich ließen sich in dieser Kommission vertreten. Den übrigen Gliedstaaten des Deutschen Bundes stand die gleiche Befugnis zu.

Österreich blieb berechtigt, aus den Bundesfestungen das kaiserliche Eigentum und von dem beweglichen Bundeseigentum den matrikularmäßigen Anteil wegzunehmen oder auf andere Weise darüber zu verfügen; den gleichen Rechtsanspruch besaßen auch die noch verbliebenen übrigen Gliedstaaten des Deutschen Bundes.

Das unbewegliche Bundeseigentum in den Bundesfestungen fiel dem Gliedstaat zu, auf dessen Territorium sich die Bundesfestung befand. Den Beamten, Dienern und Pensionären des Deutschen Bundes wurden die ihnen gebührenden bzw. bereits bewilligten Pensionen zugesichert.

Der Kaiser von Österreich erkannte die Auflösung des bisherigen Deutschen Bundes ausdrücklich an und gab seine Zustimmung zu der Neugestaltung Deutschlands.

175) Prot.d.B.V.v.31.Mai 1861, 18.Sitzung, § 151

176) vergl. Prot.d.B.V.v.5.Dezember 1861, 34.Sitzung, § 301

177) Prager Frieden vom 23.August 1866, abgedruckt bei Huber, Quellen, S.312 ff

Z w e i t e r T e i l

RECHTLICHE WÜRDIGUNG IM HINBLICK AUF DIE
JURISTISCHE QUALITÄT DES DEUTSCHEN BUNDES

A) Staatenbund und Bundesstaat in der Literatur des 19. und
 =====
 20. Jahrhunderts.
 =====

I) Begriffliche Trennung von Staatenbund und Bundesstaat

1) Der Staatenbund als Staat oder als bloße Verbindung von
 Staaten

Zur juristischen Qualifizierung des Deutschen Bundes im Hin-
 blick auf seine Kriegs- und Finanzverfassung ist es erforder-
 lich, sich zunächst über die Verwendung der Begriffe "Staaten-
 bund" und "Bundesstaat" Klarheit zu verschaffen.

Der Unterschied zwischen beiden politischen Gebilden wurde
 früher allgemein darin gesehen, daß der Staatenbund sich aus
 Staaten zusammensetzt, ohne dabei selbst ein Staat zu sein,
 dagegen der Bundesstaat ein Staat ist, wenn er auch aus Glied-
 staaten gebildet wird. Nur vereinzelt wurde die Meinung vertre-
 ten, daß auch der Staatenbund Staat sei. Das Unterscheidungs-
 merkmal zum Bundesstaat wurde allein in der loseren Form der
 Organisation gesehen.¹⁷⁸⁾

Heute wird die Unterscheidung zwischen Staatenbund und Bun-
 desstaat vielfach verwischt.¹⁷⁹⁾ Die Hauptursache dafür scheint
 in der Schaffung eines neuen Begriffs der Bundesstaatstheorie
 zu beruhen, nämlich dem des "Gesamtstaates".

Dieser Begriff gehört einer sehr umstrittenen Theorie an,
 die sich nur mit den modernen Bundesstaaten befaßt und keine
Ansatzpunkte für eine Förderung der Frage birgt, ob der Deut=

178) Affolter, Staat und Recht, S.824

179) Schmitt, Verfassungslehre, S.379;

Huber, Verfassungsgeschichte, Bd.1, S.658,665

sche Bund nach der zeitgenössischen Rechtslehre und nach heutiger Auffassung ein Staatenbund oder ein Bundesstaat war.

2) Der Staatenbund als eine staatsrechtliche oder völkerrechtliche Staatenverbindung

Komplizierter wird die Grenzziehung noch dadurch, daß neue Begriffsgebilde als Zwischenformen konstruiert worden sind, um der komplizierten Bauart der Staatenverbindungen gerecht zu werden.

Während der Bundesstaat nach überwiegender Meinung als eine sog. staatsrechtliche Verbindung angesehen wird,¹⁸⁰⁾ herrschen hinsichtlich des Staatenbundes die unterschiedlichsten Auffassungen.

Wenn einige Autoren auch nicht soweit gehen, den Staatenbund als Staat anzusehen, so qualifizieren sie ihn doch als eine Erscheinungsform des Staatsrechtes und nicht als eine solche des Völkerrechts.¹⁸¹⁾ Sie sehen im Staatenbund ebenso wie im Bundesstaat ein "staatsrechtliches Subjekt", weil auch der Staatenbund einen von den Zwecken der einzelnen Mitglieder unabhängigen Gemeinzweck habe, auf Dauer berechnet sei, eine selbständige Organisation und eine selbständige Gewalt gegenüber seinen Mitgliedern besitze.

Diese Meinung, die dem Bund eine Rechtspersönlichkeit nicht nur im Verhältnis zu dritten Staaten, sondern auch gegenüber seinen Gliedern zuschreibt, führt aber konsequenterweise zur Einordnung des Staatenbundes unter die Kategorie des Staates¹⁸²⁾ und damit wieder zur Verwischung jedes durchgreifenden Merkmals zwischen ihm und dem Bundesstaat.

Begrifflich klar unterscheidet Laband zwischen staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Staatenverbänden,¹⁸³⁾ wobei er den

180) Dagegen versuchte v.Seydel, S.185 ff, S.231 den Nachweis zu führen, daß der Staatsbegriff eine wie immer geartete Teilung der Staatsgewalt überhaupt nicht zulasse.

181) Brie, S.84,86; Meyer, Staatsrecht, S.40

182) So zutreffend J e l l i n e k, Staatslehre, S.762

183) Laband, Reichsstaatsrecht, S.16

Bundesstaat unter die erste Begriffskategorie, den Staatenbund unter die zweite einordnet. Sein Vergleich mit ähnlich scheidenden Institutionen des Privatrechts geht jedoch fehl. Es entspricht nicht der Wirklichkeit, daß der Gegensatz genau derselbe sei wie auf dem Gebiete des Privatrechts der Gegensatz zwischen Gesellschaft und juristischer Person. Der Staatenbund ist nicht bloß ein Rechtsverhältnis. Er handelt sowohl nach außen als auch seinen Gliedern gegenüber als Einheit; sein Wille ist von dem seiner Glieder scharf zu trennen.

Auch Verdross sieht den Staatenbund als eine völkerrechtliche Staatenverbindung an und stellt ihn dem Bundesstaat als staatsrechtliche Staatenverbindung gegenüber.¹⁸⁴⁾

Da durch jede völkerrechtliche Norm eine Verbindung zwischen den durch sie berechtigten und verpflichteten Staaten hergestellt wird (Staatenverbindungen im weiteren Sinn), nimmt Verdross ein weiteres Begriffsmerkmal auf, um zum technischen Begriff der Staatenverbindung vorzudringen. Nach seiner Auffassung könne dieses besondere Merkmal entweder darin bestehen, daß die verbundenen Staaten Gesamtorgane zur Besorgung der gemeinsamen Angelegenheiten einsetzen (organisierte Staatenverbindungen), oder daß sie eine engere außenpolitische Verbindung eingehen (politische Staatenverbindungen), die organisiert oder nicht organisiert sei. Es gebe somit politische und unpolitische organisierte Staatenverbindungen sowie politische Staatenverbindungen, die entweder organisiert oder nicht organisiert seien. Ferner könnten die Staatenverbindungen entweder auf dem Grundsatz der Gleichheit oder Ungleichheit der Glieder aufgebaut sein.

Zu den politischen, nicht organisierten Staatenverbindungen auf der Grundlage der Gleichheit zähle die Allianz, auf der Grundlage der Ungleichheit das Protektorat. Eine unpolitische, organisierte Staatenverbindung auf der Grundlage der Gleichheit sei die Verwaltungsunion, eine politische, organisierte Staatenverbindung auf der Grundlage der Gleichheit aber der Staatenbund.

184) Verdross, S.250

3) Berechtigung der Unterscheidung zwischen Staatenbund als völkerrechtlicher und Bundesstaat als staatsrechtlicher Staatenverbindung

Die Unterscheidung zwischen Staatenbund als völkerrechtlicher Staatenverbindung und Bundesstaat als staatsrechtlicher Staatenverbindung ist keineswegs eine Schein-Distinktion,¹⁸⁵⁾ sondern eine Voraussetzung, mit deren Hilfe bestimmte zusammengesetzte politische Gebilde in ihrer Eigenart erfaßt werden können. Ihr wissenschaftlicher Wert bleibt bestehen. Dabei soll nicht in Abrede gestellt werden, daß Staatenbund und Bundesstaat vieles gemeinsam haben und sich in der Abgrenzung zu anderen politischen Gebilden durchaus als sog. "echte Bünde" zusammenfassen lassen.¹⁸⁶⁾ Sie sind mehr als nur die Vereinigung einer Vielheit von Staaten zu einem bloß rationellen Zweck, sondern in jedem sog. "echten Bund" muß eine Homogenität des politischen, kulturellen und sozialen Bewußtseins vorhanden sein, das über die bloße Solidarität der Interessen hinausreicht. Staaten, die einen völlig verschiedenartigen Ausbau ihrer rechtlichen Beziehungen zum Individuum haben, denen andere Wertvorstellungen und demzufolge divergierende Staatsideen zugrunde liegen, werden kaum das Bedürfnis empfinden, sich zusammenzuschließen. Höchstens das Machtmoment kann die integrierende Kraft gemeinsamer Werte und Interessen ersetzen.

II) Wesentliche Unterscheidungsmerkmale zwischen Staatenbund und Bundesstaat nach der zeitgenössischen Rechtslehre und der heutigen Auffassung

1) Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen den älteren und den modernen Theorien

Vor Beginn der eigentlichen Untersuchung, unter welche der beiden Begriffskategorien der Deutsche Bund einzuordnen ist,

¹⁸⁵⁾ Diese Ansicht vertritt S c h m i t t , Verfassungslehre S.374

¹⁸⁶⁾ Schmitt, Verfassungslehre, S.363,376

ergibt sich die Frage, welches Kriterium für die Unterscheidung von Bundesstaat und Staatenbund und mithin für die Grenzziehung zwischen staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Gemeinschaftsformen als entscheidend angesehen werden muß. Dabei ist zu beachten, daß sich seit dem vergangenen Jahrhundert die herrschenden Meinungen in der Rechtslehre zu diesen Fragen oft mehrfach geändert haben.

Die heute als veraltet angesehenen Theorien gingen von damals herrschenden tatsächlichen Gegebenheiten und Vorstellungen aus und öffnen daher leichter den Weg zur Erfassung früherer Staatsformen und Bundesverhältnisse. Die Anschauungen verflossener Epochen können aber ein ernsthaftes Hemmnis für die Einsicht in das staatliche Gefüge der Gegenwart und für dessen rechtliche Würdigung bilden.

Es erscheint daher erforderlich, zwischen den Lehren des 19. Jahrhunderts und dem Standpunkt der heutigen Staatslehre zu unterscheiden und dann die Frage zu beantworten, ob der Deutsche Bund nach der zeitgenössischen Rechtslehre und nach der heutigen Auffassung ein Staatenbund oder ein Bundesstaat war. Dabei kann die Grenzlinie zwischen den älteren Theorien und den modernen Auffassungen nicht scharf gezogen werden, weil sich die neuen Anschauungen erst langsam durchgesetzt und lange Zeit neben den älteren Theorien bestanden haben.

2) Die Doktrin des 19. Jahrhunderts

a) Dem Bundesstaat müssen die Merkmale des Staates zukommen. Deshalb erscheint der einfachste Weg, um zu einer klaren Grenzziehung zwischen Staatenbund und Bundesstaat zu gelangen, in der Festlegung des Wesensmerkmals des Staates zu liegen. Es läßt sich dann der Charakter einer Staatengemeinschaft bestimmen, indem nur noch zu prüfen ist, ob sie dieses Wesensmerkmal besitzt.

Von dieser Folgerung ging auch die Doktrin des 19. Jahrhunderts aus.

Um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts konstruierte man für alle Rechtsgebiete einen einheitlichen Persönlichkeitsbe-

griff, den man auf den Staat anwandte.¹⁸⁷⁾ Das Eigentümliche der Staatspersönlichkeit wurde im Herrschen gesehen.

Da die Herrschaft nicht ausschließlich der Staatspersönlichkeit zukommt, so mußte eine besondere Eigenschaftsbezeichnung der staatlichen Herrschaft gefunden werden.

b) Schon seit Jean Bodin hat die französische Staatsrechtslehre in der Souveränität das Merkmal des Staates gesehen.

Auch die deutsche Rechtswissenschaft hat den Souveränitätsbegriff vielfach behandelt.¹⁸⁸⁾ Die Interpretationen, die der viel umstrittene Begriff der Souveränität erfahren hat, sind ebenso zahlreich wie mannigfaltig. Festzuhalten ist, daß die Souveränität ein Rechtsbegriff, kein bloßer Machtbegriff ist. Zwar bezeichnet sie die in dem Gemeinwesen ursprüngliche, volle und höchste Entscheidungsmacht, jedoch meint sie damit die legitime Machtüberlegenheit, die ihren Träger nicht nur befähigt, sondern auch berechtigt, kraft einer von keiner anderen menschlichen Instanz abgeleiteten, auf einen universalen Zuständigkeitsbereich erstreckten Gewalt letztverbindliche Entscheidungen zu fällen.¹⁸⁹⁾

Das Merkmal der Souveränität ist rein formal, es besagt nichts über Inhalt und Schranken, die ihr Träger sich setzen kann. Auch die bekannte Formel: "Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet",¹⁹⁰⁾ will nichts über Wesen und Gehalt der Souveränität aussagen; sie behauptet also insbesondere nicht, die Souveränität sei nach ihrem Begriff wesentlich "Entscheidung über den Ausnahmezustand". Die Formel nennt vielmehr ein Indiz, an dem der Träger der Souveränität in Zweifelsfällen erkannt werden kann.¹⁹¹⁾

c) Die Lehre, die die Souveränität als das Wesensmerkmal

187) Gerber, S.2, 219ff

188) Jellinek, Staatslehre, S.475 ff; Laband, Reichsstaatsrecht, S.18

189) Huber, Verfassungsgeschichte, Bd.1, S.666

190) Schmitt, Theologie, S.9

191) Huber, Verfassungsgeschichte, Bd.1, S.667

des Staates hinstellt, ging von den Verhältnissen in den Staaten der vergangenen Jahrhunderte aus. In dieser Epoche war die Staatsorganisation im wesentlichen auf die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit ausgerichtet.

Damit erschöpfte sich die Zielsetzung des Staates.

Gewiß leben diese Ziele des Staates auch in der Gegenwart weiter, jedoch ist noch soviel hinzugekommen, daß die Ziele des modernen Staates, ihrem Umfang und Inhalt nach, jene Anfangsziele weit überragen.

Mit dem Fortschritt der Kultur und der Zivilisation sind die Bedürfnisse der Menschen an Umfang und Beschaffenheit gewachsen. Man findet eine neu gestaltete Gesellschaft mit Bedürfnissen, Anschauungen und Bestrebungen, die verschieden von denen vergangener Epochen sind. Die Menschen verlangen das Einschreiten des Staates, um durch Organisation von öffentlichen Diensten Befriedigung ihrer Interessen zu finden. So ist durch das Verlangen nach staatlicher Hilfe für die Befriedigung der Bedürfnisse des einzelnen und durch die Vergesellschaftung der Einzelindividuen der unmittelbare Zweck des Staates ein anderer geworden. Dieser Umstand wirkt auch auf die Staatlichkeit selbst ein, die dem Charakter nach nicht dieselbe bleiben kann, die sie früher gewesen ist. Dies wiederum ist von Einfluß auf die Organisation des Staates. Wenn das herrschaftliche Prinzip in der Organisation gewissen Zielen des Staates entspricht, so ist dagegen bei weiteren Zielen, die der Staat sich stecken muß, mit diesem Prinzip nichts auszurichten.

Da das Ursprüngliche im staatlichen Sein nicht verschwunden ist, so behält natürlich auch der moderne Staat gewisse Anfangszüge in seiner Gestalt und Urprinzipien in seinem Wesen bei. Diese haben Bedeutung, soweit das Ursprüngliche fortbesteht, so z.B. in der Kriegstätigkeit des Staates und in der Aufrechterhaltung der inneren Ordnung. Es wäre aber unrichtig, den modernen Staat als Ganzes, allein diesen Anfangsprinzipien gemäß, begrifflich erfassen zu wollen.

Die Bedeutung des Souveränitätsgedankens ist somit für den Staat nur temporär und zugleich nur für einen gewissen Staatentypus wesentlich.

d) Darüber hinaus zeigt sich, daß die Anwendung des am Einheitsstaat ausgebildeten Souveränitätsbegriffes auf Staatenverbindungen eine klare, allgemein anerkannte Grenzlinie ebenfalls nicht herbeiführt. Der zusammengesetzte Staat läßt sich eben nicht in von abstrakten Theorien her aufgebaute Formen pressen, ohne daß einerseits die Einheit zerrissen, andererseits die Vielgestaltigkeit unterdrückt wird.

Zunächst war die Ansicht herrschend, im Bundesstaat seien die staatlichen Aufgaben des Einheitsstaates in zwei Hälften geteilt, deren eine der Zentralstaat, deren andere die Gliedstaaten in souveräner Weise erfüllten. Die Souveränität sei in diesem Fall geteilt, aber nicht dem Inhalt, sondern bloß dem Umfang nach.¹⁹²⁾

Dann wurde die Theorie aufgestellt, daß ein Nebeneinanderbestehen zweier souveräner Gewalten mit beiderseitiger Beschränkung auf ein abgegrenztes Gebiet staatlicher Tätigkeit nicht möglich sei, weil der Souveränität als denkbar höchsten Macht keine gleichrangige gegenüberstehen könne.¹⁹³⁾ Diese Theorie führt - unter der Voraussetzung, daß die Souveränität eine wesentliche Eigenschaft des Staates sei - konsequenterweise zur Verneinung des Bundesstaatsbegriffes überhaupt, weil ein solches politisches Gebilde mit untergeordneten Gebietskörperschaften ohne Staatsqualität einen Einheitsstaat darstellt.

Eine andere Meinung ging dahin, daß weder der Bund noch seine Glieder die Natur von Staaten hätten. Staat sei nur der Bundesstaat als die Totalität beider.¹⁹⁴⁾

Schließlich setzte man den Bund und die Gliedstaaten in das Verhältnis der Über- und Unterordnung und konzentrierte im Bund die einheitliche und unteilbare souveräne Staatsgewalt. Da die Gliedstaaten im Bundesstaat somit nicht die höchste legitime Gewalt ausübten, aber auf der anderen Seite nicht nur untergeordnete Gebietskörperschaften ohne Staatsqualität waren, wurde die Souveränität als wesentliches Merkmal des Staates in

192) Waitz, S.165 f

193) Zorn, S.65

194) Haenel, Studien, Bd.1, S.63; Derselbe, Staatsrecht, Bd.1, S.202, 208

bezug auf die Staatengemeinschaft aufgegeben.¹⁹⁵⁾ Folglich konnte man zwischen souveränen und nicht souveränen Staaten unterscheiden und hatte die Schwierigkeit einer begrifflichen Unterscheidung des nicht souveränen Gliedstaates von der autonomen Provinz oder Gemeinde gelöst.

Durch alle diese Konstruktionsversuche des Bundesstaates wird von den traditionellen Merkmalen der Staatsgewalt entweder die Einheitlichkeit oder die Souveränität preisgegeben.¹⁹⁶⁾

Ein anderer Konstruktionsversuch erkennt sowohl dem Gliedstaat als auch dem Bundesstaat die Souveränität zu, verneint aber trotzdem eine Teilung der Souveränität.¹⁹⁷⁾ Geteilt sei vielmehr die Staatsgewalt zwischen Bund und Gliedern, und zwar nach ihrem Gegenstand, nach Kompetenzen. Jedes Stück dieser geteilten Gewalt sei aber der Art nach vollkommen gleich, mit identischen Eigenschaften ausgestattet. Eine solche Eigenschaft sei die Souveränität. Wie bei der Teilung eines magnetisierten Eisens jedes Teilstück seine magnetische Eigenschaft behalte, das Eisen, nicht aber die Magneteigenschaft geteilt werde, so sei bei der Teilung der - notwendig - souveränen Staatsgewalt die Staatsgewalt und nicht die Souveränität zerlegt.¹⁹⁸⁾

Jeder Versuch, diese Theorien fortzuführen, verstrickt sich alsbald in eine Welt leerer konstruktiver Fragen.

e) Auf einer weitgehenden Identifizierung der Kompetenz-Kompetenz mit der Souveränität beruht die Theorie, die die Kompetenz-Kompetenz als entscheidendes Kriterium für den Staatscharakter einer Staatenverbindung ansieht.¹⁹⁹⁾ Die Souveränität fände ihren prägnantesten Ausdruck in der Rechtssetzung.²⁰⁰⁾ Die juristische Möglichkeit, auf vollkommen legalem Wege die einzelstaatliche Gesetzgebung in jeder Richtung an sich zu ziehen, sei z.B. auch entscheidend für den Staatscharakter des Deutschen Reiches.²⁰¹⁾

195) Laband, Reichsstaatsrecht, S.20; Rehm, S.86 ff

196) So mit Recht G i e r k e , S.64

197) Nawiasky, S.48

198) ähnlich M o d e , S.64

199) Brie, S.104; anderer Ansicht: Triepel, Unitarismus, S.21

200) Zorn, S.76

Die Kompetenz-Kompetenz wird zum Teil soweit ausgedehnt, daß sich der Bundesstaat auf legale Weise in einen Einheitsstaat verwandeln könne.²⁰²⁾

Aber gerade die deutsche Reichsverfassung, die die gänzliche oder teilweise Entziehung gewisser Rechte einzelner Gliedstaaten von der Zustimmung des betroffenen Gliedstaates abhängig machte (Art.78 Abs.2 R.V.), widerspricht dieser Theorie. So war der preußische Staat für sich allein rechtlich imstande, jede Änderung der Reichsverfassung und damit jede Erweiterung der Reichskompetenz zu verhindern.²⁰³⁾

Diese Theorie wird auch der Verfassungswirklichkeit anderer anerkannter Bundesstaaten in keiner Weise gerecht. Es darf nur auf die schweizerische Bundesverfassung vom Jahre 1874 (Art. 119, 129 Schw.B.V.) hingewiesen werden, nach der die von der Bundesgesetzgebung beschlossene Verfassungsänderung der Annahme von seiten der Mehrheit des Volkes und der Kantone bedarf.

f) Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal wurde früher darin gesehen, daß im Staatenbund die Gliedstaaten durch einen sogenannten Bundesvertrag, im Bundesstaat durch eine sogenannte Bundesverfassung zusammengeschlossen seien. In diesem Zusammenhang wurde auch eingehend die Frage erörtert, ob der Bund von den Einzelstaaten herzuleiten sei oder umgekehrt und ob damit die Bundesgewalt als "originär" anzusehen sei.

Der Staatenbund entstehe durch einen juristisch bedeutsamen Akt, insbesondere durch Vertrag, der Bundesstaat aber durch eine rein tatsächliche Handlung. Dagegen wird eingewandt, daß auch anerkannte Bundesstaaten durch Vertrag entstanden seien.²⁰⁴⁾

Indessen scheint eine genauere Betrachtung zu ergeben, daß sich bei der Gründung eines Bundesstaates eine verfassungsschaffende Gewalt äußert, die eben nicht im Vertrag zu Wort kommt, sondern ohne ihn oder neben ihm aus dem soziologischen

201) Zorn, S.78, 80

202) Jellinek, Staatslehre, S.763

203) Brie, S.105, sieht diese Verfassungsregelung nur als "Anomalie" an.

204) Affolter, Staat und Recht, S.834; Brie, S.132; Kunz, S.627; hinsichtlich des Deutschen Reiches: T r i e p e l , Unitarismus, S.29

Untergrund aufsteigt. Auf diese verfassungsschaffende Gewalt wird man durch Labands Analyse der Entstehung des Norddeutschen Bundes hingewiesen.²⁰⁵⁾

g) Der Deutsche Bund als Staatenverbindung des vergangenen Jahrhunderts gehört einer geschichtlichen Epoche an, in der sich zwar bereits soziale und wirtschaftliche Aufgaben an den Staat herandrängen, das Ursprüngliche des staatlichen Seins in Form der monarchistischen Herrschaft jedoch noch stark im Vordergrund steht.

Gerade im Hinblick auf Staatenverbindungen des 19. Jahrhunderts wird man daher die Souveränität der Staatengemeinschaft noch als ein wesentliches Indiz dafür betrachten können, ob eine staatliche oder völkerrechtliche Verbindung vorliegt.

3) Standpunkt der heutigen Staatslehre

a) Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen Staatenbund und Bundesstaat wird in dem Verhältnis des politischen Ganzen zu den Bewohnern der Gliedstaaten gesehen. Nur wo die Zentralgewalt unmittelbare Hoheitsrechte auf dem Territorium der Gliedstaaten und gegen deren Bewohner ausübt, handele es sich um einen Bundesstaat.²⁰⁶⁾ Die direkte Herrschaftsgewalt über Individuen komme nur einer Staatsgewalt zu, während in einer völkerrechtlichen Staatenverbindung die Vereinsgewalt nur über Mitglieder, d.h. über die Staaten, ausgeübt werden könne.

Diese Theorie wird dem Wesen moderner Bundesstaaten auch deshalb am ehesten gerecht, weil nur dort, wo die Zentralgewalt durch öffentliche Dienste in das soziale Leben eingreift und Hilfe für die Befriedigung der Bedürfnisse des einzelnen leistet, sich also im Rahmen der umfangreichen Daseinsvorsorge

205) Laband, Staatsrecht, Bd.1, S.31

206) Meyer, Bundesrecht, S.10, 21; Meyer, Staatsrecht, S.43; Brie, S.89, 113; Haenel, Studien, Bd.1, S.40; Nawiasky, S.35; andere Ansicht: Kelsen, Staatslehre, S.214

an die Bewohner unmittelbar wendet, die Aufgaben des modernen Staates erfüllt werden.

Diese von den Verhältnissen in modernen Staaten abgeleitete Theorie versagt aber bei vielen politischen Gebilden vergangener Jahrhunderte, denen bei konsequenter Anwendung dieser Theorie der Staatscharakter abgesprochen werden müßte. Genau wie jeder Versuch, die heutigen sozialen Verhältnisse und die anders aufgebauten Staatsordnungen in den Rahmen der im vergangenen Jahrhundert aufgestellten Rechtskonstruktionen hineinzu-pressen, zu endlosen Kontroversen führt, so ist es auch nicht möglich, diese moderne Theorie auf den typisch ausgebildeten Lehensstaat oder das alte türkische Reich mit seinen Vasallenstaaten anzuwenden. Auch für das "Heilige Römische Reich Deutscher Nation" ließe sich schwerlich der Staatscharakter aufrecht erhalten.

Der moderne Staat unterscheidet sich eben grundlegend von den Staatsgebilden der Vergangenheit, und nur für den modernen Bundesstaat ist das direkte Verhältnis der Zentralgewalt zum Volk ein Wesensmerkmal.

Das Zeitalter des Deutschen Bundes war eine Übergangsepoche. Es traten bereits umfangreiche soziale und wirtschaftliche Aufgaben an den Staat heran. Daher erscheint es gerechtfertigt, auch das begriffsscharfe Wesensmerkmal der unmittelbaren kompetenzmäßigen Herrschaftsgewalt des Zentralstaates über die Bewohner heranzuziehen, um die Frage nach dem Wesen des Deutschen Bundes zu klären.

b) Als Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat wird ferner hervorgehoben, daß beim Staatenbund die Gesamtwillensbildung ausschließlich einem föderativen Organ zukäme, in dem alle Gliedstaaten vertreten seien, während im Bundesstaat bei der Gesamtwillensbildung ein Föderativorgan der Gliedstaaten und ein unitarisches Organ zusammenwirkten, sei es in voller Koordination, sei es unter Vorrang des unitarischen Elements.²⁰⁷⁾ Vor allem ein vom Volk gewähltes Nationalparlament

207) Huber, Verfassungsgeschichte, Bd.1, S.669 f;
andere Ansicht: T r i e p e l , Unitarismus, S.21

sei das Etikett des Bundesstaates. Ein Bundesstaat wäre dann nur bei einem demokratischen Staatsaufbau möglich. Diese Meinung führt zu einer Identifizierung von Demokratie und Staat.

Auch ein Monarch als unitarisches Organ kann allein einer Staatengemeinschaft nicht die Staatsqualität verleihen.²⁰⁸⁾ Es gibt durchaus moderne Bundesstaaten, die eine kollektive Exekutive in Form des Rates besitzen, so z.B. die Schweiz (Art.95-101 Schw.B.V.). In Wahrheit ist der Gegensatz zwischen "föderalistisch" und "unitarisch" ein politischer. Juristisch sind alle Organe eines Bundes, auch die Staatenkollegien oder deren repräsentierendes Organ in sich einheitlich, gleich den parlamentarischen Kollegien der Einzelstaaten. Folglich lassen sich für eine juristische Abgrenzung diese Begriffe nicht verwenden.

4) Ergebnis

Als Ergebnis dieser Betrachtungen ist festzustellen, daß es ein für alle geschichtlichen Epochen gültiges Wesensmerkmal nicht gibt. Die älteren Theorien versagen bei der Anwendung auf den modernen Staat, die neueren Theorien können auf viele politische Gebilde vergangener Jahrhunderte nicht angewandt werden. Die Staatenverbindungen lassen sich eben dank ihrer komplizierten Bauart und ihrer engen Bindung an wandelbare geschichtliche Gegebenheiten nicht in von abstrakten Theorien geformte Schablonen pressen, sondern können nur am konkreten Einzelfall wirklich erfaßt werden.

Die Antwort auf die Frage, ob der Deutsche Bund als Staat oder lediglich als ein völkerrechtliches Gebilde anzusehen ist, soll daher in der Abgrenzung der verschiedenen Aufgaben und Pflichten des Bundes in bezug auf die Verteidigung, die Aufsicht, die Intervention und Exekution und umgekehrt in der Mitwirkungsbefugnis der Glieder an den Entscheidungen des Bundes gesucht werden. Aus der Summe der vielseitigen Beziehungen zwischen Bund und Gliedern und aus dem Spiel des wechselsei-

208) Huber, Verfassungsgeschichte, Bd.1, S.670

tigen Zusammenwirkens sowie der gegenseitigen Einflußnahmen läßt sich das Wesen und die Eigenart des Deutschen Bundes am ehesten erfassen.

Die in den Theorien herausgearbeiteten Erkenntnisse dürfen dabei nicht unterschätzt werden. Sie können als Indizien für das Vorliegen dieser oder jener Staatenverbindung durchaus Verwendung finden.

B) Die aus den Bestimmungen der Verfassung des Deutschen Bundes
 =====
 und der Bundespraxis zu ziehenden rechtlichen Folgerungen
 =====

I) Widerspruch im Verfassungstext

- 1) Der für das Vorliegen eines völkerrechtlichen Vereins sprechende Wortlaut der Wiener Schlußakte und des Präsidialvortrags

Anhand des gesammelten Stoffes über die Kriegs- und Finanzverfassung ist unter Berücksichtigung der in der Literatur behandelten Grundsätze und im Vergleich mit Einrichtungen ähnlicher politischer Gebilde die Frage nach dem Wesen des Deutschen Bundes zu stellen.

Diese Frage erscheint auf den ersten Blick als überflüssig, weil die Wiener Schlußakte selbst eine Antwort mit folgenden Worten gegeben hat: " Der Deutsche Bund ist ein völkerrechtlicher Verein der deutschen souveränen Fürsten und Städte zur Wahrung der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit ihrer im Bunde begriffenen Staaten und zur Erhaltung der inneren und äußeren Sicherheit Deutschlands" (Art.1 W.Sch.A.). Die Repräsentanten des Deutschen Bundes sahen in ihm einen Staatenbund. Dies ergibt sich aus den Worten des Präsidialgesandten anlässlich der Eröffnung des Bundestages²⁰⁹⁾: "Deutschland war im Laufe der Zeit weder berufen, die Form einer Einherrschaft oder auch nur eines wahren Bundesstaates zu gewähren, ebensowenig aber entsprach es dem Bedürfnis der allwaltenden Stimme der Zeit, ein bloßes politisches Schutz- und Trutzbündnis zu schließen, sondern in der Zeitgeschichte ist Deutschland dazu berufen, einen zugleich die Nationalität sichernden Staatenbund zu bilden."

Die von einem Verfassungsgeber selbst niedergelegte Definition kann aber nicht den staatlichen Charakter eines politischen Gebildes ändern; oft verschleiern derartige Definitionen

209) Prot.d.B.V.v.5.November 1816, Eröffnungssitzung des Bundestages

nur den wirklichen Tatbestand. Dasselbe gilt auch hinsichtlich der Äußerungen von Mitgliedern einer politischen Institution.

2) Bestimmungen, die gegen das Vorliegen eines völkerrechtlichen Vereins sprechen

Im "Bundesvertrag" finden sich Bestimmungen, die keineswegs auf einen völkerrechtlichen Verein hindeuten. Wenn es in Artikel 7 Wiener Schlußakte heißt: "Die Bundesversammlung stellt den Bund in seiner Gesamtheit vor und ist das beständige verfassungsmäßige Organ seines Willens und Handelns", in Artikel 10 Wiener Schlußakte aber: "Der Gesamtwille des Bundes wird durch verfassungsmäßige Beschlüsse der Bundesversammlung ausgesprochen", so weisen diese Worte eher auf eine staatsrechtliche Form des Bundesverhältnisses hin. Ferner spricht die Bundesakte von "beschlossenen Gesetzen" und von "der Annahme neuer Grundgesetze oder Abänderung der bestehenden" (Art. 6, 7 B.A.). Wenn der Deutsche Bund aber ein völkerrechtlicher Verein war, so konnte er keine Gesetze im staatsrechtlichen Sinne haben.

Diese vielen Widersprüche im Text des "Bundesvertrages" konnten die Kommentatoren des vergangenen Jahrhunderts nicht lösen und stellten daher in sich widerspruchsvolle Konstruktionen auf.²¹⁰⁾

Es erscheint daher für eine erfolgsversprechende Untersuchung über das Wesen des Deutschen Bundes zweckmäßig, nicht nur den Wortlaut der einzelnen Bestimmungen, sondern vor allem die Bundespraxis ins Auge zu fassen.

210) Klüber, Öffentl. Recht, S. 262 f

II) Untersuchungen über das Vorliegen einer Staatsgewalt

1) Der Deutsche Bund als Völkerrechtssubjekt

a) Im ersten Teil der Arbeit wurde festgestellt, daß dem Deutschen Bund das Recht eingeräumt worden war, Kriege zu führen, Waffenstillstände und Friedensverträge zu schließen, und daß er von diesem Recht auch tatsächlich Gebrauch gemacht hat. Er führte den Bundeskrieg gegen Dänemark (vergl. o. S.48), beendete ihn durch den sog. Berliner Frieden, in dem er als Vertragspartei auftrat (vergl. o. S.50), nahm das passive Gesandtschaftsrecht dauernd, das aktive Gesandtschaftsrecht gelegentlich in Anspruch (vergl. o. S.22) und wurde auch von den ausländischen Mächten zu internationalen Konferenzen herangezogen. Stets trat dabei der Deutsche Bund als selbständige Rechtspersönlichkeit auf, nicht aber sämtliche in ihm zusammengeschlossene Einzelstaaten. In den Vertragstexten war immer nur die Rede vom Deutschen Bund, niemals wurden sämtliche Gliedstaaten als Vertragspartner bezeichnet. Somit war die Bestimmung der Wiener Schlußakte, die den Deutschen Bund als "eine in politischer Einheit verbundene Gesamtmacht" nannte (Art.5 W.Schl.A.), durchaus keine leere Floskel.²¹¹⁾ Da dem Deutschen Bund das "ius legationum", das "ius foederum ac tractatum" und das "ius belli ac pacis" zustand, kann er als Subjekt des Völkerrechts angesehen werden.

b) Aus der Völkerrechtssubjektivität kann aber nicht auf das Vorliegen eines Bundesstaates geschlossen werden. In der Regel besitzt auch der Staatenbund neben seinen Gliedstaaten Völkerrechtssubjektivität.²¹²⁾ Auch die nicht als Staatsgebilde anzusehenden europäischen Gemeinschaften können Verträge abschließen und sich im Rechtsverkehr mit Staaten betätigen. So besitzt die Montanunion, die im zwischenstaatlichen Verkehr für die Durchführung ihrer Aufgaben und zur Erreichung ihrer

211) vergl. auch die sog. Nicht-Intervention-Doktrin Prot.d.B.V.v.18.September 1834, 34.Sitzung, § 455

212) Verdross, S.251; Schücking-Wehberg, S.94

Ziele erforderliche Rechts- und Geschäftsfähigkeit.²¹³⁾ Das-
selbe sollte auch für die am 30. August 1954 in der französi-
schen Nationalversammlung zu Fall gebrachte europäische Ver-
teidigungsgemeinschaft gelten.²¹⁴⁾

Auch der Völkerbund²¹⁵⁾ und die Vereinten Nationen²¹⁶⁾ be-
sitzen Völkerrechtssubjektivität.

Der Umstand aber, daß den Gliedstaaten des Deutschen Bundes
weiterhin das Rechtzustand, Bündnisse mit fremden Staaten zu
schließen, die sich nicht gegen die Lebensinteressen des Bundes
richteten, das Gesandtschaftsrecht auszuüben und eine weitge-
hende selbständige Außenpolitik zu führen, spricht aber auch
nicht gegen den Staatscharakter des Deutschen Bundes. Das Völ-
kerrecht erkennt den Gliedern eines Bundesstaates ebenfalls
Völkerrechtssubjektivität in dem Umfang zu, wie die Bundesver-
fassung ihnen einen auswärtigen Aufgabenbereich überläßt.²¹⁷⁾
Auch moderne Bundesstaaten haben ihren Gliedstaaten oft eine
sehr umfangreiche außenpolitische Handlungs- und Vertragsfrei-
heit gelassen, so daß auch diese Gliedstaaten im Völkerrechts-
verkehr als gleichwertige Partner auftreten können.²¹⁸⁾ So sind
z.B. im Bereich ihrer ausschließlichen Gesetzgebungszuständig-
keit die Länder der Bundesrepublik Deutschland unter Ausschluß
des Bundes allein zum Abschluß internationaler Abkommen berech-
tigt. Auf dem Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung haben
sie solange ein Vertragsrecht, als der Bund von seiner Zustän-
digkeit noch keinen Gebrauch gemacht hat.²¹⁹⁾

2) Der Deutsche Bund als selbständiges Vermögenssubjekt

a) Als Völkerrechtssubjekt könnte der Deutsche Bund in ver-
mögensrechtlicher Beziehung auch als selbständiges Rechtssub-

213) Art. 6 des Montanvertrages, in Europ. Dok., S. 704

214) Art. 7 der Gemeinschaft, in Europ. Dok., S. 838

215) Schücking-Wehberg, S. 100

216) Bernhardt, S. 11, Anm. 31

217) Bernhardt, S. 22

218) Kelsen, Staatslehre, S. 216; Kunz, S. 678

219) Bernhardt, S. 168

jekt anzusehen sein.

Betrachtet man die Einnahmen und Ausgaben des Deutschen Bundes (vergl. o. S.61 ff, S.64 ff), die Verwaltung der Bundeskassen (vergl. o. S.75 ff) und das vorzugsweise in der Ausrüstung der Festungen und den Festungsbaufonds bestehende Bundesvermögen, das nicht den Gliedstaaten zur gesamten Hand gehörte, ferner die Möglichkeit für den Bund, Schuldverbindlichkeiten einzugehen, für die die einzelnen Gliedstaaten nicht gesamtschuldnerisch hafteten, so kann man den Deutschen Bund ohne weiteres als selbständiges Vermögenssubjekt²²⁰⁾ ansehen und von einem "Bundesfiskus" sprechen.

b) Jeder Staat, der Aufgaben erfüllen muß, deren Durchführung die Verwendung von Geldmitteln erfordert, hat zwar regelmäßig zugleich eine eigene Finanzwirtschaft und ein eigenes Vermögen, jedoch besitzen diese Sachmittel auch nicht-staatliche Gemeinschaften, vor allem die bekannten internationalen Organisationen wie der Völkerbund²²¹⁾ und die Vereinten Nationen.²²²⁾

Auch den europäischen Gemeinschaften steht in jedem Mitgliedsstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit zu, die juristischen Personen dieses Staates zuerkannt ist. Sie können insbesondere bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern, sowie klagen und verklagt werden.²²³⁾

3) Vorhandensein eines gemeinsamen Organs

In dem Vorhandensein eines gemeinsamen Organs zur Besorgung der Bundesangelegenheiten könnte ein Hinweis auf den Staatscharakter gesehen werden. Auch im schweizerischen Bund vom Jahre 1815 bestand eine aus Bevollmächtigten der Gliedstaaten

220) andere Ansicht L a b a n d , Annalen, S.408

221) Schücking-Wehberg, S.160

222) Art.104, in Satz.d.UN, S.101

223) vergl. Art.6 des Montanvertrages, in Europ.Dok., S.704; Art.7 der Verteidigungsgemeinschaft, in Europ.Dok., S.838

gebildete Bundesversammlung. Sie faßte ihre Beschlüsse innerhalb der bestehenden Bundesverfassung ebenfalls in der Regel mit Stimmenmehrheit (Art.8 Abs.2 Schw.B.Vertr.), ähnlich der Bundesversammlung des Deutschen Bundes (Art.7 Abs.2 B.A., Art. 11 W.Schl.A.). Dadurch wurden die Gliedstaaten - auch die überstimmten - endgültig verpflichtet. Das Bundesorgan trat dabei an die Stelle der Organe jedes einzelnen Gliedstaates, und statt daß in den Staaten übereinstimmendes Recht durch mehrere gliedstaatliche Organe gesetzt und vollzogen wurde, wurde das gemeinsame Organ tätig.

Mit der völkerrechtlichen Natur eines Staatenbundes ist es aber durchaus vereinbar, daß das oberste Bundesorgan nicht nach dem Einstimmigkeitsprinzip entscheidet, sondern nach dem Mehrheitsprinzip arbeitet.²²⁴⁾ Staaten können die Abmachung treffen, diese und jene Handlung auch dann vorzunehmen, wenn sie im Einzelfall zur ablehnenden Minderheit gehören, ohne daß sie damit als unter einer ihnen übergeordneten Staatsgewalt stehend betrachtet werden müssen. Der einzelne Gliedstaat ist an solche ohne seine Zustimmung gefällte Entscheidungen immer nur solange gebunden, als er das völkerrechtliche Verhältnis überhaupt aufrecht erhält.

4) Ausschluß des Austrittsrechtes

Es stellt sich die Frage, ob nicht der Ausschluß des Austrittsrechtes, das Verbot der Kündigung des "Bundesvertrages" und das Rücktrittsverbot (vergl. o. S.20) auf den staatlichen Charakter des Deutschen Bundes hinweist.

Die sog. "Ewigkeitsklausel" findet sich aber fast in allen älteren politischen Gemeinschaften,²²⁵⁾ vor allem aber in den mittelalterlichen Bündnissen der Schweiz.²²⁶⁾

Nach der Völkerrechtslehre kann eine derartige Verpflichtung

224) Usteri, S.192; Jellinek, Staatslehre, S.765

225) Kelsen, Staatslehre, S.223

226) Kunz, S.469

tung vertraglich begründet werden, steht aber unter dem Vorbehalt der "clausula rebus sic stantibus" und des Rücktrittsrechts wegen Nichterfüllung des Vertragspartners.²²⁷⁾

Andererseits räumte einer der mächtigsten Bundesstaaten, nämlich die Sowjetunion, ihren Gliedstaaten in der Verfassung das Sezessionsrecht ein.²²⁸⁾ Folglich läßt sich aus dem Verbot des Austrittsrechtes nicht auf den Staatscharakter der Zentralgewalt schließen.²²⁹⁾

5) Die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung im Innern

Jeder Staatenbund besitzt als völkerrechtlicher Verein eine Vereinsgewalt. Sie unterscheidet sich von der Staatsgewalt eines Bundesstaates dadurch, daß ihr keine staatsrechtlichen Mittel zur Verfügung stehen, um ihren Willen durchzusetzen. Sie kann dem widerstrebenden Bundesglied gegenüber nur völkerrechtlichen Zwang anwenden, der letzten Endes den Charakter eines Krieges annimmt.²³⁰⁾ Dagegen sind der Staatsgewalt staatliche Machtmittel zugewiesen, um die Bundesglieder zur Erfüllung ihrer Bundespflichten anzuhalten und damit auch den wesentlichen Aufgaben, die Ordnung im Innern und die Verteidigungsbereitschaft nach außen aufrecht zu erhalten, nachkommen zu können.

Somit könnte aus dem Umstand, daß dem Deutschen Bund Machtmittel in die Hände gegeben waren, die den Charakter eines von einer höheren Gewalt ausgeübten Zwanges hatten, auf das Vorliegen einer Staatsgewalt geschlossen werden.

Im Deutschen Bund konnten die Bundesglieder durch die Bundesexekution zur Erfüllung ihrer Bundespflichten gezwungen werden (vergl. o. S.51) Eine solche Exekution aber, wie sie auch von der schweizerischen Tagsatzung im Jahr 1847 gegen die Sonderbundskantone beschlossen und durchgeführt wurde, besitzt den Charakter eines von einer höheren Gewalt ausgeübten Zwanges.

227) Kunz, S.455

228) Art.17 d.Verf.d.Sowjetunion vom 5.Dezember 1936, abgedruckt in Verfassungsurkunden, S.261 ff

229) so auch Nawiasky, S.180

230) Jellinek, Staatslehre, S.762

Besonders die sog. formlose Bundesexekution gab der Bundesversammlung Machtmittel von größter Tragweite in die Hand. Die Zahl der Exekutionsfälle im Deutschen Bund zeigt auch (vergl. o. S.55 ff), daß die Bundesexekution keineswegs nur als theoretische Möglichkeit gedacht war.

Keine völkerrechtliche Staatenverbindung besaß diese Machtmittel in Form der Bundesexekution, wenn man von denjenigen des schweizerischen Bundes vom Jahre 1815 absieht, dessen völkerrechtlicher Charakter ebenfalls stark angezweifelt werden muß. Weder in der Utrechter Union noch in der Satzung des Völkerbundes²³¹⁾ oder der Vereinten Nationen ist ein derartiges Exekutionsverfahren vorgesehen. Zwar sieht die Satzung der Vereinten Nationen gegen Friedensstörer militärische Maßnahmen vor,²³²⁾ diese sind jedoch nicht mit einem Exekutionsverfahren zu vergleichen.

Die Bundesexekution läßt sich nicht unter die im Völkerrecht vorgesehenen Repressalien einordnen und hat in einem Staatenbund keinen sinnvollen Platz.²³³⁾

Gerade im Institut der Bundesexekution zeigt sich die Herrschaftsmacht der Zentralgewalt. Die darin verankerten Machtmittel entsprechen denjenigen, die einer Staatsgewalt in die Hände gegeben sind.

Somit wird auch deutlich, daß der Deutsche Bund seine Beschlüsse nicht nur "Gesetze" nannte, sondern sie auch als solche behandelte, indem er ihre Ausführung unter den völkerrechtlich unmöglichen Zwang der "militärischen Vollziehung" stellte.

Ferner zeigt die Bundesintervention, welche Möglichkeiten für den Deutschen Bund bestanden, um in die inneren Verhältnisse seiner Gliedstaaten einzugreifen. Dabei wurde die Intervention nicht nur auf Verlangen des betroffenen Gliedstaates, sondern auch auf direkte Initiative der Bundesversammlung durchgeführt.

Die große Zahl der Interventionen erweist deutlich, daß der

231) Schücking-Wehberg, S.193, 195

232) Art.42 d.Satz.d.UN

233) Brie, S.87; Usteri, S.313

Deutsche Bund auch von diesem Machtmittel wirksamen Gebrauch zu machen wußte (vergl. o. S. 57 ff).

Besonders bei der Bundesintervention in Kurhessen scheute er sich nicht, sogar in die Verfassungsautonomie eines Gliedstaates einzugreifen, die bestehende gliedstaatliche Verfassung unter Berufung auf ihren bundeswidrigen Charakter im Ganzen aufzuheben und an ihrer Stelle eine neue Gliedstaatenverfassung zu entwerfen, die er vom Kurfürsten in Kraft setzen ließ (vergl. o. S. 59).

Auch diese weitgehende Möglichkeit der Einmischung in die inneren Lebensbereiche der Gliedstaaten steht mit dem Charakter eines völkerrechtlichen Vereins in Widerspruch.

6) Struktur der Kriegsverfassung

a) Wenn das Hauptmerkmal staatlicher Tätigkeit auch noch im 19. Jahrhundert in der Ausübung von Herrschaftsgewalt bestand, die am schärfsten in der Kriegstätigkeit des Staates zum Ausdruck kam, so dürfte sich eine Antwort auf die Frage, ob der Deutsche Bund als Staat oder lediglich als ein völkerrechtlicher Verein anzusehen ist, auch aus der Gestaltung seiner Kriegsverfassung im einzelnen ergeben.

b) Man darf die Kriegsverfassung des Deutschen Bundes nicht nur den Kriegsverfassungen moderner Bundesstaaten gegenüberstellen, die ein unter einem einheitlichen Oberbefehl stehendes einheitliches Heer besitzen, sondern muß sie auch im Vergleich zu derjenigen des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation sehen. Die Kriegsverfassung des Deutschen Bundes ist das Bindeglied zwischen der Kriegsverfassung des alten Reiches und derjenigen des Norddeutschen Bundes bzw. Deutschen Reiches.

Nach der im Jahre 1681 auf dem Reichstag in Regensburg nach langen Bemühungen zustande gekommenen sog. Reichskriegsverfassung sollten die Truppenkontingente für einen Reichskrieg nach der geographischen Lage kreisweise gestellt werden. Das Reichs-

heer sollte eine Gesamtstärke von 40.000 Mann haben.²³⁴⁾ Je= doch war es erlaubt, daß ein Kreisstand gegen Vergütung die Verpflichtung des anderen übernahm.

Während bereits im Jahre 1757 die Schwächen der Reichsexekutionsarmee deutlich hervortraten, schlossen im Jahre 1795 einzelne Reichsstände Separatfriedensverträge, andere Neutralitätsverträge. Sie scheuten sich später nicht, sich unter dem Schutz Napoleons im Rheinbund gegen die Interessen des Reiches zusammenzuschließen.

Im Endstadium des alten Reiches besaßen die Reichsstädte im Reichskrieg vollkommene Neutralität. Ferner wurden sie von der Stellung eines Kontingents befreit (§ 27 R.D.H.).

c) Gerade in der unbefindlichen und automatischen Beistandspflicht der Gliedstaaten und dem Ausschluß des Neutralitätsrechtes im Bundeskrieg, sowie der Unmöglichkeit, die Kriegspflicht durch Zahlung von Subsidien abzulösen (vergl.o.S.20), zeigt sich die große Verbesserung der Kriegsverfassung des Deutschen Bundes im Vergleich zu derjenigen des alten Reiches.

Wenn das im Jahre 1806 untergegangene Heilige Römische Reich Deutscher Nation²³⁵⁾ sich auch staatsrechtlich schwer erfassen läßt, und vor allem jeder Versuch scheitern muß, die Maßstäbe der modernen Bundesstaatstheorie und Praxis heranzuziehen, so wird es doch allgemein als Staat und nicht als völkerrechtlicher Verein angesehen, obwohl seine mangelhafte Kriegsverfassung die Einheit und Aktionsfähigkeit in Krisenzeiten nicht gewährleisten konnte. Erst recht mußte daher auch der Deutsche Bund nicht nur als völkerrechtlicher Verein angesehen werden, dessen Kriegsverfassung in der unbedingten und automatischen Beistandspflicht auf eine staatliche Einheit hindeutet.

d) Ein Vergleich der Kriegsverfassung des Deutschen Bundes mit derjenigen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen

234) Reichsmatrikel vom 30.August 1681, Dictatum Ratisbonnae, abgedruckt bei v.Leonhardi, S.30

235) Erklärung Kaiser Franz II. vom 6.August 1806, abgedruckt in CJCG, Bd.1, S.71 f

Reiches zeigt, daß auch noch im Deutschen Reich die Truppen der Gliedstaaten als "Kontingente" bezeichnet wurden (Art.63, 64, 66 R.V.). Allerdings hatte diese Bezeichnung insoweit ihren Sinn geändert, als zum Kontingent alle Truppen des Gliedstaates zählten, weil er seine gesamte bewaffnete Macht dem Reiche zur Verfügung stellen mußte.

Im Deutschen Bund konnten aber schon deshalb die Gliedstaaten ihre gesamte Truppenmacht nicht dem Ganzen als Kontingente zur Verfügung stellen, weil die zwei mächtigsten Gliedstaaten bundesfremde Besitzungen inne hatten, auf die sich die Bundesgarantie nicht erstreckte und die sie mit ihren eigenen Truppen verteidigen mußten.

So sah denn z.B. auch die Europäische Verteidigungsgemeinschaft, die an der ablehnenden Haltung der französischen Nationalversammlung scheiterte, Kontingente der Mitgliedstaaten vor, die nicht die Gesamtheit der Truppen derjenigen Mitgliedstaaten umfassen sollten, die überseeische Gebiete zu verteidigen hatten, auf die sich die Garantie der Verteidigungsgemeinschaft nicht erstreckte.²³⁶⁾

Im Deutschen Reich waren die weitgehende Einheitlichkeit des Heeres und die Gleichheit seiner Bestandteile darin verbürgt, daß die Kosten und Lasten des gesamten Reichskriegswesens von allen Gliedstaaten und ihren Angehörigen gleichmäßig getragen werden mußten (Art.58 R.V.). Die Ausgaben für das gesamte Reichsheer und dessen Einrichtungen wurden aus der Reichskasse bestritten und durch das Etatgesetz festgestellt (Art.62 Abs.3 R.V.). Kein Gliedstaat konnte an seinem Militäretat Einsparungen machen, die ihm allein zugute kamen (Art.67 R.V.). Durch diese Verfassungsgrundsätze wurde die gleichmäßige Verteilung der für die bewaffnete Macht des Reiches erforderlichen Kosten auf alle Gliedstaaten nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerung herbeigeführt. Obwohl es also im Deutschen Reich noch Kontingente der Gliedstaaten gab, sowie den einzelnen Landesherren noch Militärhoheitsrechte vorbehalten waren, war die Einheitlichkeit des Heeres dadurch weitgehend gesichert.

236) Art.9 der Verteidigungsgemeinschaft, in Europ.Dok., S.838

Da im Deutschen Bund jeder Gliedstaat befugt war, seine Truppen nach seinem Belieben zu organisieren, zu bewaffnen und auszubilden und auf Kosten der Gemeinschaft am Militäretat zu sparen, war eine wirkliche Übereinstimmung der Kontingente in Formation, Bewaffnung und Ausbildung nicht gewährleistet.

Trotzdem war im Bundeskrieg durch die Ernennung eines nur der Bundesversammlung verantwortlichen Bundesfeldherrn, der die kriegerischen Operationen selbständig planen und ausführen konnte und dem die volle Kommandogewalt zustand (vergl.o. S.27), die Möglichkeit für einen tüchtigen Feldherrn geschaffen, die aufgebotenen Kontingente zu einer tatsächlichen militärischen Einheit zusammenzufassen. Es zeigte sich auch, daß gerade in den kombinierten Bundeskorps eine tatsächliche Übereinstimmung in Ausbildung, Bewaffnung und Kampfkraft erzielt wurde, obwohl die Kontingente von verschiedenen Kleinstaaten herstammten (vergl. o. S.36). Auch in den Bundesfestungen besaß der Deutsche Bund ständige militärische Einrichtungen, die in der Hand der nur der Bundesversammlung verantwortlichen Festungsgouverneure einen bedeutenden Machtfaktor darstellten (vergl.o.S.42f).

Sicherlich hätte das Amt eines ständigen Bundesfeldherrn mit weitgehenden Inspektionsbefugnissen und eine gemeinsame Tragung der Kosten des gesamten Militärwesens eine größere Vereinheitlichung des Bundesheeres herbeigeführt, rechtlich hätte sich aber am Wesen des Kontingentsheeres nichts geändert.

Zwar traten im Deutschen Reich im einheitlichen Oberbefehl des Kaisers in Krieg und Frieden, in seiner Befugnis die einzelnen Kontingente zu überwachen und die Beseitigung vorgefundener Mängel anzuordnen, die Verbesserungen gegenüber der Regelung des Deutschen Bundes deutlich zutage, jedoch änderte das nichts an der Tatsache, daß auch noch im Deutschen Reich kein einheitliches Reichsheer existierte, sondern dies nur eine Kollektivbezeichnung für die zusammengefaßten Kontingente der Gliedstaaten war.²³⁷⁾ Das Militärwesen des Deutschen Reiches zeigte neben unitarischen noch starke föderalistische Züge,²³⁸⁾

237) Laband, Staatsrecht, Bd.4, S.5;
andere Meinung: Haenel, Staatsrecht, S.494 ff

238) Triepel, Unitarismus, S.18 f

die besonders in den sog. Reservatrechten der süddeutschen Staaten zum Ausdruck kamen.²³⁹⁾

Im Grunde waren aber auch die Verbesserungen in der Kriegsverfassung des Norddeutschen Bundes bzw. Deutschen Reiches nur militär-technischer Natur, die den größeren Anforderungen der Zeit auf dem Gebiet der Kriegstechnik entgegenkamen.

Wenn auch das auf einer allgemeinen Wehrpflicht aufgebaute einheitliche Bundesheer für den modernen Bundesstaat charakteristisch ist, so ist es doch kein Wesensmerkmal des Bundesstaates. Gerade die Kriegsverfassung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches zeigt, daß auch sog. Kontingentsverfassungen in Bundesstaaten vorkommen können.

Auch das aus Kontingenten zusammengesetzte Bundesheer in der Hand eines Bundesfeldherrn stellt ein Machtmittel der Bundesgewalt und nicht der Gliedstaatengewalt dar.

7) Die Struktur der Finanzverfassung als Ergebnis der historischen Entwicklung

a) Ein Indiz für das Vorliegen einer Staatsgewalt im Deutschen Bund könnte in den in ihrer Höhe ungebundenen Matrikularbeiträgen der Gliedstaaten liegen. Die Bundesversammlung konnte die Finanzkraft der Gliedstaaten bis zur Grenze ihrer Zahlungsfähigkeit in Anspruch nehmen (vergl. o. S.61). Folglich gab es auch kein wahres Defizit im formalen Sinn des Finanzrechtes, solange die Gliedstaaten zahlungsfähig waren. Man kann daher durchaus von einer beweglichen Bundessteuer der Gliedstaaten sprechen.²⁴⁰⁾

Bei Zahlungsrückständen konnte der säumige Gliedstaat im Wege der Bundesexekution zur Erfüllung seiner Verpflichtungen angehalten werden. Er konnte sich vor allem auch nicht darauf berufen, daß seine Landstände und Untertanen sich weigerten, die erforderlichen Summen ihrerseits aufzubringen (vergl.o.S.64).

239) Laband, Staatsrecht, Bd.4, S.69 ff

240) Hensel, S.119

So hat sich denn auch niemals ein Gliedstaat ernstlich gewei= gert, den auf ihn entfallenden Matrikularbeitrag zu entrichten.

Eine Beitreibung von rückständigen Mitgliedschaftsbeiträgen kennen weder die europäischen Gemeinschaften noch die Verein= ten Nationen oder der Völkerbund.²⁴¹⁾

Wenn ein Mitglied der Vereinten Nationen mit der Bezahlung seiner finanziellen Beiträge an die Organisation im Rückstand ist, darf es in der Generalversammlung kein Stimmrecht ausüben, wenn der rückständige Betrag die für die vorausgehenden zwei vollen Jahre geschuldeten Beiträge erreicht oder übersteigt. Die Generalversammlung kann jedoch einem solchen Mitglied die Teilnahme an der Abstimmung gestatten, wenn sie davon überzeugt ist, daß die Nichtzahlung auf Umstände zurückzuführen ist, die von dem Willen des betreffenden Mitglieds unabhängig waren (Satz.d.UN, Art.19).

b) Dem Umlagesystem des Deutschen Bundes fehlte aber ein Hauptmerkmal des modernen Bundesstaates, nämlich die direkte Finanzhoheit des Bundes über die Bewohner. Dieser Mangel er= klärt sich aus der historischen Entwicklung des deutschen Fi= nanzwesens.

Im Finanzwesen des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Na= tion waren die sog. Reichssteuern im Grunde nichts anderes als Matrikularbeiträge der Reichsstände, die entweder dauernd, wie z.B. der sog. "Kammerzieler" für die Bedürfnisse des Reichskam= mergerichtes, oder nur zu bestimmten Anlässen erhoben wurden. Versuche zur Stärkung der Finanzkraft des Reiches, wie der im Jahre 1427 auf dem Reichstag zu Frankfurt eingeführte "Gemeine Pfennig"²⁴²⁾ - eine allgemeine Reichsteuer - führten zu kei= nem nachhaltigen Erfolg. Es gelang auch hier dem Kaiser nicht, sich von den überkommenen ständischen Bindungen frei zu machen und das Finanzsystem in neue Bahnen zu lenken.

Bei der Gründung des Deutschen Bundes wurde daher an das einfache System der Matrikularbeiträge des alten Reiches ange= knüpft.

241) Schücking-Wehberg, S.582

242) v.Leonhardi, S.17

Die Gründung des Deutschen Bundes fiel noch in eine Zeit, in der die politischen Gemeinschaften in der Regel nur auf die Beiträge ihrer Glieder angewiesen waren. Lediglich der schweizerische Bund vom Jahre 1815 besaß Ansätze eines direkten Besteuerungsrechtes. Die Grenzkantone erhoben im Namen des Bundes Grenzgebühren für die Kriegskasse (Art.3 Schw.B.Vertr.).

Die Wurzeln des modernen deutschen Reichssteuerrechts lagen dagegen im Finanzrecht der Gliedstaaten sowie des Zollvereins. Dort entwickelte sich die wirtschaftliche Einigung Deutschlands - Österreich ausgenommen - und gestaltete sich ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet. So sprach die Paulskirchenverfassung bereits vom Deutschen Reich als einheitlichem Zoll- und Handelsgebiet (§ 33 Paulsk.V.). Die Gesetzgebung des Reiches sollte sich auf das gesamte Zollwesen erstrecken (Art.34 Paulsk.V.) und die Erhebung der Zölle unter Reichsaufsicht erfolgen (Art.35 Paulsk.V.). Folglich erschienen bei Gründung des Norddeutschen Bundes, bzw. Deutschen Reiches die Zölle als die natürliche Grundlage der Reichseinnahmen (Art.38 R.V.). Auch die Verbrauchssteuern bestimmter inländischer Produkte, die schon im Zollverein Gegenstand gemeinsamer Erhebung gewesen waren, wurden mit der Gründung des Norddeutschen Bundes bzw. Deutschen Reiches zu Bundes- bzw. Reichssteuern gemacht (Art. 35, 38 R.V.).

Zwar ist das System der Matrikularbeiträge auch im Völkerrecht weit verbreitet,²⁴³⁾ jedoch kein ausschließliches Merkmal völkerrechtlicher Verbindungen. So hatten die Matrikularbeiträge auch in den Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches Eingang gefunden (Art.70 S.2 R.V.). Erst die Erzbergersche Finanzreform beseitigte nach dem 1.Weltkrieg endgültig diese noch aus dem späten Mittelalter stammenden Umlagen.

Somit kann man aus dem Fehlen der direkten Finanzhoheit des Deutschen Bundes keine Folgerungen gegen seinen Staatscharakter ziehen. Bei den zusammengesetzten Staatsgebilden vergangener Jahrhunderte fehlte dem "Oberstaat" in der Regel die direkte

243) Schücking-Wehberg, S.580f

Finanzhoheit. Als wesentlich für das Vorliegen einer Staatsgewalt muß auch hier die Erzwingbarkeit der Zahlung der Matrikularbeiträge angesehen werden.

III) Die räumliche Grundlage der Staatsgewalt

1) Mittelbares und unmittelbares Staatsgebiet

Jede Staatsgewalt muß, um ihre Aufgaben erfüllen zu können, eine räumliche Grundlage haben, nämlich das Staatsgebiet. Man unterscheidet mittelbares und unmittelbares Staatsgebiet. Letzteres untersteht lediglich der Bundesgewalt, während das mittelbare Staatsgebiet die räumliche Grundlage der Einzelstaatsgewalten und der Zentralgewalt bildet.

So bestand nach der Reichsverfassung von 1871 das Reichsgebiet aus den Gebieten der 25 Einzelstaaten (Art.1 R.V.). Hierzu kam noch Elsaß-Lothringen, das lediglich unter Bundesgewalt stand.²⁴⁴⁾ Dieses Gebiet war also unmittelbares Reichsgebiet. Nach der Weimarer Verfassung kannte das Reich dagegen nur noch mittelbares Reichsgebiet (Art.2 Weim.V.).

Als mittelbares Staatsgebiet des Deutschen Bundes können die Territorien der zum Deutschen Bund gehörenden Gliedstaaten gezählt werden. Die Bundesverfassung spricht ausdrücklich vom Bundesgebiet (Art.43 W.Sch.A.) und unterscheidet bundeszugehörige und bundesfremde Besitzungen (Art.46 W.Sch.A.). Wenn die Frankfurter Verfassung von 1849 erklärt, daß das Deutsche Reich "aus den Gebieten des bisherigen Deutschen Bundes" bestehen sollte (§ 1 Paulsk.V.), so ist daraus ersichtlich, daß auch diese Verfassung von einem vorhandenen Bundesgebiet ausging. Als völkerrechtliches Rechtsverhältnis hätte der Deutsche Bund aber überhaupt kein eigenes Staatsgebiet haben können.

244) § 2 des Gesetzes v.25.Juni 1873, betr. die Einführung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen; RGBl.1873, S.161

2) Die Gebietshoheit in den Bundesfestungen

In den Bundesfestungen erhielt die rechtliche Regelung dadurch einen eigentümlichen Charakter, daß nicht bloß die Grundsätze über die Militärverfassung, sondern auch diejenigen über die Gebietshoheit in Betracht kamen. Die auf die Festungen bezugnehmenden Verträge sprachen zwar immer nur davon, daß sie "integrierender Bestandteil" der Gliedstaaten seien und die Souveränität weiterhin dem Landesherrn verbleibe (vergl.o.S.40), aber die Wirklichkeit entsprach nicht diesen vertraglichen Bestimmungen. Der Deutsche Bund war nicht nur im privatrechtlichen Sinn Eigentümer der Festungsanlagen und Ausrüstungen, dieses Eigentum war auch nicht dem Hoheitsrecht des betreffenden Gliedstaates unterworfen, vielmehr unterstand es unmittelbar dem Bund. Somit übte der Deutsche Bund im Festungsbereich unmittelbare Hoheitsgewalt aus. Praktisch bestand die Landeshoheit des Territorialherren nur noch dem Namen nach.

Wegen der weitgehenden Einflußmöglichkeit des Deutschen Bundes und der tatsächlichen Verdrängung der landesherrlichen Territorialgewalt könnte man von unmittelbar der Bundesgewalt unterstehendem Gebiet sprechen. Trotzdem entspricht der Festungsbereich nicht ganz den Vorstellungen von bundesunmittelbarem Gebiet, weil er nicht nur Festungswerke und Festungsanlagen umfaßte, sondern auch ein Stadtgebiet umschloß, auf dessen Verwaltung der Bund in Friedenszeiten nur geringen Einfluß nahm.

Das Festungsrecht des Deutschen Bundes als ein sog. Staats-servitut zu betrachten,²⁴⁵⁾ entspricht ebenfalls nicht ganz den Vorstellungen von diesem Institut, das in der Regel nur Staaten auf fremdem Staatsgebiet zusteht, nicht aber der Zentralgewalt auf dem Gebiet des ihr untergeordneten Gliedstaates.

Es kann dahingestellt bleiben, ob man die Bundesfestungsanlagen als bundesmittelbare Gebiete ansieht oder im Festungsrecht des Bundes ein sog. Staatsservitut erblickt, in jedem Falle weisen diese Einrichtungen auf den Staatscharakter des Deutschen Bundes hin, denn auch Träger von Staatsservituten können nur Staaten, nicht aber völkerrechtliche Gemeinschaften sein. Die Ausübung des Staatsservituts setzt eine Staatsgewalt voraus.

IV) Die souveräne Staatsgewalt

1) Die Entscheidungsbefugnis in den existentiellen Fragen der deutschen Politik

Nachdem die Herrschaftsbefugnis des Bundes auf verschiedenen Gebieten untersucht und bejaht worden ist, stellt sich die Frage, ob dem Deutschen Bund oder den Gliedstaaten die Souveränität zustand.

Sieht man in der Befugnis und Fähigkeit zur Ausnahmeentscheidung ein Indiz für die Souveränität, so konzentriert sich die Frage nach der Souveränität im Deutschen Bund auf das Problem, ob dem Bund oder den Gliedstaaten das Recht und die effektive Macht zur Entscheidung in den existentiellen Fragen der deutschen Politik zukam.

Dem Deutschen Bund stand die Entscheidung über Kriegserklärung, Waffenstillstands- und Friedensschluß, ferner über die Bundesexekution und Bundesintervention sowie über Maßnahmen zur Verhinderung von Selbsthilfeaktionen zu. In dieser Sphäre besaß der Deutsche Bund die höchste Gewalt, kein Richter stand mehr über ihm, und gegen seine Beschlüsse gab es keine Appellationsmöglichkeit.

Zwar war der Zweck und damit auch die Kompetenz des Deutschen Bundes auf bestimmte Gebiete beschränkt, diese umfaßten aber gerade die Existenz- und Lebensfragen der Gemeinschaft. Soweit die Bundeskompetenz reichte, waren die Gliedstaaten der Bundesgewalt untergeordnet; folglich hatten sie sich gerade in den entscheidenden Existenzfragen der Bundesgewalt zu fügen.

2) Das Verhältnis des Deutschen Bundes zu den beiden Großmächten

Es kann aber nicht bestritten werden, daß nach den politischen Verhältnissen des vergangenen Jahrhunderts die beiden Großmächte Preußen und Österreich tatsächlich die Grundzüge der Außen- und Innenpolitik bestimmten. Es zeigte sich, daß verfassungsrechtlich fixierte Vorrechte und Kompetenzen nicht

erforderlich waren, um den hegemonialen Einfluß dieser Großmächte zu begründen.

Man darf aber aus diesen politischen Verhältnissen keine unrichtigen juristischen Folgerungen ziehen. In jeder Staatenverbindung halten die stärksten Glieder die Führung des Ganzen, wenn auch nur mittelbar, in Händen. Wenn eine Staatenverbindung durch föderative Organe gelenkt wird, so tritt diese Einflußnahme deutlicher in Erscheinung, als wenn neben föderativen Organen noch rein unitarische Organe vorhanden sind, wie z.B. ein vom Gesamtvolk gewähltes Parlament oder ein Präsident. Trotzdem bleiben auch die Entscheidungen eines rein föderativen Organs Entscheidungen des Bundes und Ausdruck seines Gesamtwillens.

Wenn Österreich und Preußen dank ihrer tatsächlichen Machtstellung weitgehend das Handeln des Deutschen Bundes bestimmten, so wirkten sie doch auf den Gesamtwillen des Bundes nur lenkend ein, ohne damit rechtlich als Träger dieses Gesamtwillens aufzutreten.

Ähnlich war die Situation im Deutschen Reich, wo Preußen kraft seines tatsächlichen Übergewichtes die Geschicke des Reiches bestimmte und die Reichsgewalt in der Machtstellung Preußens eine Schranke fand.²⁴⁶⁾ Trotzdem spricht man mit Recht dem Deutschen Reich nicht die Souveränität gegenüber Preußen ab, versucht es aber hinsichtlich des Deutschen Bundes gegenüber Preußen und Österreich.²⁴⁷⁾ Genau wie Preußen zwar den "Gesamtwillen" des Deutschen Reiches in seinem Sinn beeinflussen konnte, ohne daß es jedoch rechtlich als Träger dieses Willens anzusehen war, so konnten auch im Deutschen Bund die beiden Großmächte tatsächlich den Gesamtwillen des Bundes stark beeinflussen, ohne daß auch sie rechtlich als Träger dieses Willens in Erscheinung traten.

Die Geschichte des Deutschen Bundes zeigte, daß die Großmächte keinesfalls ihren Willen einfach diktatorisch durchzusetzen vermochten. Dies trat am deutlichsten im sog. dänischen Krieg im Jahre 1864 zutage, als der Deutsche Bund den Forde-

246) Triepel, Unitarismus, S.105

247) Huber, Verfassungsgeschichte, Bd.1, S.667 f

rungen der Großmächte, zur "Pfandbesetzung" Schleswigs zu schreiten, nicht nachgab (vergl. o. S. 57).

Für die anderen Gliedstaaten des Deutschen Bundes bestand also nicht nur die rechtliche, sondern auch die effektive Möglichkeit, den Hegemonialbestrebungen entgegenzutreten. Auch die Wiener Schlußakte gab der Bundesversammlung Machtmittel von größter Tragweite auch gegen die Großmächte in die Hand. Sie konnte - wie es dann im Jahre 1866 tatsächlich geschehen ist - die Mobilmachung der Armeekorps gegen einen Gliedstaat anordnen (vergl. o. S. 55). Das Vorgehen der Bundesversammlung war keineswegs rechtswidrig. Durch die militärische Besetzung Holsteins hatte Preußen den Weg verbotener Selbsthilfe betreten, und der Deutsche Bund konnte deshalb dieser Aktion Preußens Einhalt gebieten.

Auch wenn dieser weitreichende Beschluß den Zusammenbruch des Deutschen Bundes auslöste, so zeigte er doch, welche Möglichkeiten dem Bund selbst gegen einen der mächtigsten Gliedstaaten zustand. Der Umstand, daß er letzten Endes seinen Willen diesem Gliedstaat nicht aufzwingen konnte, hing von den besseren Truppen der durch die Heeresreform gestärkten preussischen Großmacht und deren Kriegsglück ab, spricht aber nicht gegen die Überordnung der Bundesgewalt auf dem Sektor ihrer Kompetenzhoheit.

Auch wenn der Deutsche Bund von seinen ihm verfassungsrechtlich zustehenden Befugnissen, in den Existenzfragen der Politik bindende Entscheidungen zu treffen, selten Gebrauch machte und in der Außenpolitik beiden Großmächten die volle Handlungsfreiheit überließ, so ist das kein Argument gegen die Annahme der Verankerung der höchsten Gewalt in den Lebensfragen der Politik beim Bund. Daß er nur einen einzigen Bundeskrieg führte und diesen nicht gerade sehr eindrucksvoll (vergl. o. S. 48f), ist kein durchschlagendes Gegenargument; die Zeit des Deutschen Bundes war eine Epoche langwährenden Friedens.

Auf bestimmten Gebieten gelang es dem Bund, sich der Bundeskompetenzen mit Erfolg zu bedienen. So besonders bei der Unterdrückung der revolutionären Umsturzversuche, die die Sicherheit des Bundes von innen heraus zu erschüttern drohten.

Festzuhalten bleibt aber, daß es für die Frage, bei wem letzten Endes die Entscheidung in den existentiellen Bereichen der Politik liegt, nicht darauf ankommt, ob von der Möglichkeit politischer Einflußnahme immer Gebrauch gemacht wird.

Seiner Aufgabe, den Frieden in Zentraleuropa zu sichern, ist der Deutsche Bund durch seine weise Zurückhaltung gegenüber ausländischen Mächten und seiner mäßigenden Einflußnahme auf die Politik Preußens und Österreichs gerecht geworden. In keiner Epoche der neueren Geschichte konnte sich Deutschland so lange Zeit des Friedens erfreuen.

In der Vergangenheit wurde man dem Deutschen Bund nicht gerecht. Er wurde als machtloses Gebilde im Herzen Europas angesehen, der der Einigung Deutschlands im Wege stand; und doch war der Deutsche Bund die letzte wahrhafte Zusammenfassung der Mitte Europas in einem politischen Körper gewesen.

Bei der Verwendung des Begriffes Souveränität als höchster Entscheidungsbefugnis in den existentiellen Lebensfragen kommt man, entgegen dem ausdrücklichen Wortlaut der Bundesverfassung, zu dem Ergebnis, daß im Deutschen Bund die Gliedstaaten der Gesamtgewalt unterworfen waren.

Die preußische und österreichische Hegemonialstellung im Deutschen Bund bedeutete demgegenüber nur einen politischen Vorrang an Ansehen und Einfluß, aber keine rechtliche Überordnung dieser beiden Mächte.

Folglich war die Zentralgewalt des Bundes als höchste Gewalt souverän. Eine derartige souveräne Herrschergewalt kommt aber nur Staaten zu, nicht bloßen völkerrechtlichen Gemeinschaften.

V) Das Verhältnis der Bundesgewalt zu den Bewohnern
der Gliedstaaten

1) Bundesangehörigkeit der Einwohner

Da das direkte Verhältnis der Zentralgewalt zu den Bürgern als ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Staatenverbindungen in der Literatur angesehen wird, bedarf es auch einer Prüfung der entsprechenden Verhältnisse im Deutschen Bund.

Die Worte in dem Präsidialvortrag zur Eröffnung des Bundestages von "dem die Nationalität sichernden Band des Deutschen Bundes" und "der Deutschen Nation" deuten darauf hin, daß der Präsidialgesandte schon die Vorstellung von einem Bundesvolk hatte.²⁴⁸⁾

Eine gesetzlich festgelegte Bundesbürgerschaft war aber deshalb noch nicht notwendig, weil es politische Rechte der Einwohner hinsichtlich der Willensgestaltung des Deutschen Bundes nicht gab und das Institut der Staatsbürgerschaft vor allem dafür geschaffen wurde, um eine genaue Auswahl derjenigen treffen zu können, die für eine politische Einflußnahme auf den Staatswillen in Frage kamen.²⁴⁹⁾

So gab es denn auch noch kein Staatsangehörigkeitgesetz wie im Norddeutschen Bund und im Deutschen Reich,²⁵⁰⁾ jedoch läßt sich durchaus die Ansicht vertreten, daß die Staatsbürger-eigenschaft der Gliedstaaten auch die Bundeszugehörigkeit zur Folge hatte.²⁵¹⁾

Da die beiden Großmächte mit bundesfremden Gebietsteilen der Bundesgewalt entzogen waren und deshalb nur die Bewohner der bundeszugehörigen Gebiete in der Heeres- und Geldmatrikel

248) Prot.d.B.V.v.5.November 1816, Eröffnungssitzung des Bundestages

249) Kelsen, Staatslehre, S.214

250) Bundes- und Staatsangehörigkeitgesetz vom 1.Juni 1870; Reichs- und Staatsangehörigkeitgesetz vom 22.Juli 1913 beide abgedruckt bei Huber, Quellen, S.337 und S.382

251) Affolter, Staat und Recht, S.829; Kelsen, Staatslehre, S.215

erfaßt wurden, sowie die Garantien der Bundesakte sich nur auf diese Bewohner bezogen, so war die Gliedstaatzugehörigkeit nicht immer identisch mit der Bundeszugehörigkeit. Es gab somit österreichische und preußische Staatsbürger, die nicht die Bundesangehörigkeit besaßen.

Da viele Autoren dem Deutschen Bund als völkerrechtlicher Staatenverbindung von vornherein die Staatsqualität absprechen, kommen sie konsequenterweise auch zu dem Ergebnis, daß er nicht über Menschen herrschen konnte, es also auch keine Staatsangehörigkeit des Deutschen Bundes gab.²⁵²⁾

2) Bestimmungen der Bundesverfassung, die sich auf die Bewohner beziehen

a) Schon die Bestimmungen der Bundesakte selbst beschäftigten sich zum Teil direkt mit Einzelpersonen. So wurde den Parteien das Recht zur Verschickung von Akten gewährleistet (Art. 12 Abs.4 B.A.), die Rechtsverhältnisse des Adels geregelt (Art.14 B.A.) und den Bürgern bestimmte individuelle Rechte zugesichert (Art.18 B.A.). Den Grundrechten späterer Verfassungen sehr ähnlich erscheint Artikel 16 der Bundesakte: "Die Verschiedenheit der christlichen Religionsparteien kann in den Ländern des Deutschen Bundes keinen Unterschied in dem Genuß der bürgerlichen und politischen Rechte begründen."

Darüber hinaus waren in gewissen Fällen im Deutschen Bund Personen, bzw. Korporationen berechtigt, sich mit einer Beschwerde direkt an die Bundesversammlung zu wenden (Art.29, 53, 60, 63 W.Sch.A.). Die Protokolle der Bundesversammlung beweisen, daß die Betroffenen von diesem Recht reichlich Gebrauch gemacht haben.

b) Die von der Bundesversammlung ausgeübte Rechtsbildung richtete sich gegen die Bürger selbst. Allerdings hatte die Bundesgewalt die Verkündung ihrer Gesetze, für die in den Grundgesetzen keine Anordnung getroffen war, den einzelnen

252) Jellinek, Staatslehre, S.765; Makarov, S.33

Regierungen für ihre Gliedstaaten überlassen. Diese Regelung hatte aber nur Bedeutung für die Frage, von wann an jedes Bundesgesetz für die Bürger des Gliedstaates verpflichtend wurde.

Da die Verkündung zu der durch Bundesexekution erzwingbaren "Vollziehung" der Bundesbeschlüsse gehörte, kann sie nicht als selbständige, aus eigener Entschließung hervorgehende Handlung der gesetzgebenden Gewalt der Gliedstaaten aufgefaßt werden. Durch die Gesetzesverkündung konnten aus Bundesgesetzen keine Landesgesetze werden.²⁵³⁾

Die als Vertragsgesetze zustandegekommene Wechselordnung und das Handelsgesetzbuch (vergl. o. S.81) zeigen, wie stark die bloß vereinbarten gemeinsamen Gesetze sich von den im Rahmen der Bundeskompetenz erlassenen Bundesgesetzen unterschieden und wie sehr es daher berechtigt ist, innerhalb der eigentlichen Bundeszuständigkeit von einer wirklichen Gesetzgebungsgewalt des Bundes zu sprechen.

Vor allem die sog. Karlsbader Beschlüsse²⁵⁴⁾ vom 20. September 1819 zeigten deutlich, daß sich die Bundesgesetze gegen Personen- und Personenvereinigungen der Gliedstaaten unmittelbar richteten.

c) Allerdings war die Vollziehung der Gesetze in der Regel eine mittelbare. Die Bundesgewalt bediente sich der Vermittlung der Gliedstaaten. Da die Bundesversammlung aber das Recht und die Pflicht hatte, "für die Vollziehung der Bundesakte und übrigen Grundgesetze des Bundes, ihrer kompetenzgemäßen Beschlüsse, der schiedsrichterlichen Erkenntnisse, Entscheidungen und Vergleiche zu sorgen" (Art.31 W.Sch.A.), so konnten die Gliedstaaten nur als ausführendes Organ des Bundeswillens tätig werden.

d) Die Bundesintervention richtete sich ihrem Wesen nach unmittelbar gegen Personen und Personenvereinigungen, die die verfassungsmäßige Ordnung in den Gliedstaaten bedrohten (vergl. o. S.54). Auch die Bundesexekution machte nicht halt vor den

253) Kloeppel, S.25

254) Universitätsgesetz, Untersuchungsgesetz, Preßgesetz
Prot.d.B.V.v.20.September 1819, 35.Sitzung, § 220

Gliedstaaten, sondern mußte auch gegen Menschen geführt werden.²⁵⁵⁾

3) Die Rechtsbeziehungen zu der Einwohnerschaft in den Bundesfestungen

Im Bundesfestungsbereich trat der Deutsche Bund unmittelbar in Beziehung zu der Einwohnerschaft, indem er durch den ihm direkt unterstellten Festungsgouverneur bestimmte Anordnungen treffen und bestimmte Leistungen verlangen konnte (vergl. o. S.46 f). Besonders während des Belagerungszustandes waren die Einwohner der Bundesgewalt unmittelbar unterstellt. Sie allein war für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständig, und sie allein konnte bindende Befehle erteilen. Folglich kann man in diesem begrenzten Bereich durchaus von der Ausübung direkter Hoheitsgewalt gegenüber der Bevölkerung sprechen.

Auch in der Befehlsgewalt des der Bundesversammlung direkt unterstellten Bundesfeldherrn gegenüber den untergeordneten Militärpersonen kann eine direkte Ausübung von Hoheitsgewalt des Bundes auf die Bewohner gesehen werden.

Wenn auch der Deutsche Bund nur auf einem kleinen Sektor gegenüber den Einwohnern in einem direkten Überordnungsverhältnis stand, so ist daraus ersichtlich, daß ihm direkte Rechtsbeziehungen zu den Bewohnern doch nicht ganz fremd waren.

4) Einwirkung der Bevölkerung auf den Gesamtwillen des Bundes

Eine Einwirkung in umgekehrter Richtung der Einwohner auf die Willensgestaltung des Deutschen Bundes war schon deshalb ausgeschlossen, weil der Deutsche Bund nicht auf demokratischer Grundlage aufgebaut war. Auch in vielen Gliedstaaten, die noch keine modernen landständischen Verfassungen besaßen, war aber eine Einwirkung der Bevölkerung auf den Staatswillen gleich=

255) vergl. Kelsen, Staatslehre, S.212

falls ausgeschlossen. Da trotzdem der Staatscharakter auch dieser Gliedstaaten einhellig bejaht wird, kann er dem Deutschen Bund wegen dieses Mangels nicht abgesprochen werden. Ansonsten müßte man bei allen absolutistischen und totalitären politischen Gebilden die Staatseigenschaft verneinen.

Z u s a m m e n f a s s u n g

=====

In der Entscheidungsbefugnis in den existentiellen Fragen der deutschen Politik und der Unterordnung der Gliedstaaten unter die Zentralgewalt im Bereich ihrer Kompetenz, der unbedingten und automatischen Beistandspflicht der Bundesglieder im Bundeskrieg, der ständigen Einrichtung der dem Bund unmittelbar unterstehenden Bundesfestungen sowie den durchschlagenden Exekutionsmöglichkeiten und den ungebundenen, von keiner gliedstaatlichen Gewalt einschränkbaren Umlagen sind Wesensmerkmale staatlicher Herrschaftsgewalt zu erblicken.

Als Ergebnis der rechtlichen Untersuchung ist demnach festzuhalten, daß der Deutsche Bund Herrschaftsgewalt, die sonst nur einer souveränen Staatsgewalt zukommt, nicht nur über seine Glieder ausübte, sondern diese Herrschaftsgewalt bereits schon Ansätze einer direkten Beziehung zu den Bewohnern des Bundesgebietes zeigte.

Falls man mit der überwiegenden Meinung den Staatenbund als eine völkerrechtliche, den Bundesstaat aber als eine staatsrechtliche Staatenverbindung ansieht, so muß man den Deutschen Bund als einen Bundesstaat bezeichnen.

Sieht man jedoch beide politischen Gemeinschaften als Staaten an und erklärt den Unterschied zwischen ihnen nur in der loser Form der Organisation, so ist der Deutsche Bund wegen seiner im Vergleich zu modernen Bundesstaaten noch rudimentären Organisation als Staatenbund zu betrachten.

L e b e n s l a u f

Am 9. Mai 1933 wurde ich als Sohn des Schlossers Franz Schnabl und seiner Ehefrau Berta, geb. Pesch, in Teplitz-Schönau geboren.

Nach einem vierjährigen Besuch der Volksschule besuchte ich die städtische Mittelschule in Teplitz-Schönau, bis die Kriegseinwirkungen einen geregelten Unterricht unmöglich machten. Nach der Vertreibung aus dem Sudetenland fand ich im August 1946 mit meinen Eltern im Landkreis Limburg eine neue Heimat. Ich besuchte das Realgymnasium in Limburg und bestand dort im Frühjahr 1954 die Reifeprüfung. Zunächst studierte ich an der Johann-Wolfgang von Goethe-Universität in Frankfurt/Main und anschließend an der Philipps-Universität in Marburg/Lahn Rechtswissenschaft. Nach Abschluß meines 9. Fachsemesters bestand ich im April 1959 vor dem Justizprüfungsamt beim Oberlandesgericht in Frankfurt/Main die erste juristische Staatsprüfung und nach einer dreieinhalbjährigen Referendarausbildung im Juli 1963 die große juristische Staatsprüfung. Nach einem halbjährigen Auslandsaufenthalt bewarb ich mich für die Richterlaufbahn. Seit Februar 1964 bin ich Gerichtsassessor beim Amtsgericht in Frankfurt.

Druck: Verlag Dr. N. Stoytscheff - Darmstadt